Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545305_0011

Die Entwicklung der höheren Kommunalverbände in Baden.

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der

Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Gerhard W. Götz
aus Freiburg i. Breisg.
1957

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Dekan: Prof. Dr. H. Thieme
Referent: Prof. Dr. A. Schühly
Korreferent: Prof. Dr. K. Hesse

Tag der mündlichen Prüfung: 25./28. 2. 1957.

Literaturverzeichnis.

Affolter — System des badischen Verwaltungsrechts, 1904.

Andreas — Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung in den Jahren 1802 - 1818, Band I, 1913.

Zur Beurteilung der Verwaltungsorganisation vom 26.11.1809 und ihrer Weiterbildung, ZGO, XXVII, 1913.

Anschütz — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919, Kommentar 13. Aufl., 1930.

Arndt — Vom markgräflichen Patrimonialstaat zum großherzoglichen Verfassungsstaat Baden, Diss. jur. Freiburg i.Br., ZGO, Bd. 101, NF Bd. 62, S. 157.

Arnold, Hans — Kreise und Selbstverwaltungskörper in Baden, in: Jeserich, Die deutschen Landkreise, 1937.

Bender - Fürst — Grundzüge des Verwaltungs- und Verfassungsrechts, 1952.

Blase — Die Einführung konst.-kommunaler Selbstverwaltung im Großherzogtum Baden, Phil. Diss., Freiburg i.Br. 1938.

Blaum — Die weiteren Kommunalverbände, DVBl 1951, 161.

Blum - Ermarth — Grundriß des badischen Staats- und Verwaltungsrechts, 1932.

Blum — Staatsminister August Lamey, Phil. Diss. Heidelberg, 1934.

Böhler — Der badische Bezirksrat. Seine Entwicklung und seine Stellung in der staatlichen Verwaltungsorganisation. Zugleich ein Beitrag zum Problem der Weiterbildung der Selbstverwaltung. Jur. Diss. Freiburg i.Br. 1933.

Böhringer — Die badische Verfassung v. 21.3.1919. Entstehung, Inhalt und Vergleich mit der württ. und preußischen Verfassung. Jur. Diss. Freiburg i.Br., 1950.

Bonner Kommentar, — Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 1950.

Denkschrift der Badischen Regierung über die Geschäftsvereinfachung im Gebiete der inneren Staatsverwaltung, 1912.

Denkschrift der Badischen Regierung über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände, 1910.

Denkschrift der Badischen Regierung: Baden. Geschichte, Verwaltung, Kultur, Wirtschaft, 1949.

Der Kampf um den Südweststaat. Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. in Mainz, 1952.

Drews Grundzüge einer Verwaltungsreform, 1919.

Eisele Das badische Kommunalbeamtenrecht, Jur.Diss. Freiburg i.Br., 1927.

Engfer Die Reichsgaue als Selbstverwaltungskörperschaften, DV 1940, S. 52.

Etienne Die Entwicklung zur Einheitsbehörde in der Kreisverwaltung, DV 1942, S. 358.

Flad Betrachtungen zur Selbstverwaltungsreform in Baden, Bad.Verw.Zeitschr. 1928, S. 81 und 98 ff.

Zur Reform der inneren Verwaltung, Bad.Verw. Zeitschr. 1921, S. 255.

Fleiner Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8.Aufl. 1928.

Forsthoff Lehrbuch des Verwaltungsrecht, 6. Aufl.1956.

Glockner Zur Reform der inneren Verwaltung, Bad.Verw. Zeitschr. 1920, S. 153 und 1921, S. 1.

Glum Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 Reichsverfassung, AöR NF, 17.Bd., S. 379.

Gugelmeier Zur Organisation der badischen inneren Verwaltung, Bad.Verw.Zeitschr. 1917, 157.

Zur Reform der inneren Verwaltung, Bad.Verw. Zeitschr. 1920, S. 1.

Gutachten der Arbeitsgemeinschaft Bad.Landkreise über die Organisation der Landkreise v. 10.11. 1949.

Gutachten der Sparkommission über die bad.Staatsverwaltung; Verhandlungen des Bad.Landtags, Heft 566 der Drucksachensammlung.

Hebting Die Organisation der badischen inneren Verwaltung, Bad.Verw.Zeitschr. 1917, S. 29.

Heffter Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 1950.

Heimerich Die Kommunale Entwicklung seit 1945, 1950.

Hensel Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928.

Huber E.R. Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., 1939.

Huber, Hermann Die öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbände in Baden, Jur.Diss. Würzburg, 1931.

Jäckle	Badische Landkreisordnung vom 24.6.1939, Textausgabe mit Anmerkungen, 1939.
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht, 3.Aufl., 1948.
Kastner	Die Selbstverwaltung der badischen Gemeinden und Gemeindeverbände, 1931.
Kiefer	Der Bezirksrat, seine Ernennung und Tätigkeit, 1902.
Koellreuter	Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden, Jahrb. d. ö. R., 9.Bd., 1920,S.180.
Kopp - Baur	Wörterbuch der wichtigsten badischen Gesetze, 1901.
Kracht	Selbstverwaltung auf höherer Ebene, Die Gemeinde, 1951, S. 53 und 69.
Krapp	Die badische Ämterorganisation vom Reichsdeputationshauptschluß bis zum Ende der Rheinbundzeit, Phil.Diss. Heidelberg, 1932.
Kühn	Der Bezirksrat, seine Rechte und Pflichten, 1930.
Landgraff	Der deutsche Kreis und die badische Kreisverfassung, Bad.Verw.Zeitschr. 1874,S. 1.
	Der deutsche Kreis und die badische Bezirksverfassung, Bad.Verw.Zeitschr. 1874, S. 229.
	Die Weiterbildung der Kreisverfassung, Bad.Verw.Zeitschr. 1874, S. 209.
	Die Kreisverwaltungseinrichtungen, Bad. Verw.Zeitschr. 1875, S. 23.
Liermann	Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1928, Jahrb. d.ö.R., Bd. 17, 1929, S. 242.
Löser	Reichsreform und Selbstverwaltung, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, 18. Jahrgg. Nr. 8. Sp. 417.
Mang	Verwaltungsrecht in Bayern, 1951.
Martens	Leitfaden der badischen Geschichte, 1909.
Material zur Landkreisverfassung	Herausgegeben vom Deutschen Landkreistag, 1951.
Melzer	Die Wandlungen des Begriffsinhalts der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im Laufe der politischen Geschichte, 1937.
Merk, Wilhelm	Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1922, Jahrb. d.ö.R., Bd. 12, S. 32.
	Handbuch der badischen Verwaltung, 3 Bde, 1925 - 1927.

Die Mittelstufe der Verwaltung, Bericht über eine Arbeitstagung mit einem Referat von Oberbürgermeister Dr. Swart, Heidelberg, 1950.

Müller, Walter — Das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Kreisverbände nach der neuen Kreisordnung vom 27.Jan. 1934, Jur.Diss.Tübingen, 1935.

n.n. (unsignierte Redaktionsbeiträge) — Die Entwicklung der badischen Organisation der inneren Verwaltung und der Verwaltungsrechtspflege, Bad.Verw.Zeitschr. 1890, S. 41 u. S. 53.

n.n. — Die Landarmenpflege der Kreise, Bad.Verw. Zeitschr. 1882, S. 81.

n.n. — Verwaltungsreform, Die Gemeinde, Zeitschr. für das Verwaltungs- und Rechnungswesen der bad. Gemeinden, Sparkassen, Stiftungen und sozialen Versicherungen 1931, S. 2.

n.n. — Die Verwaltungsreform in Baden, Die Landgemeinde 1936, S. 151.

n.n. — Zur Reform der inneren Verwaltung, Bad. Verw.Zeitschr. 1921, S. 73.

n.n. — Die Selbstverwaltung in Baden, Bad.Verw. Zeitschr. 1912, S. 171.

Ohm — Die Besonderheiten der inneren Organisation in der Kreisstufe, betrachtet von der kreiskommunalen Seite, Deutscher Gemeindetag, 1942, S. 186.

Peters — Lehrbuch der Verwaltung, 1. Aufl. 1949.

v. Preen — Die neue Organisation in Baden, Preuß. Jahrbücher 16. Bd., 1865, S. 4-8.

Rebmann — Das Großherzogtum Baden, 2. Aufl. 1912.

Renck — Das erste Jahrzehnt der badischen Verwaltungsorganisation, Bad.Verw.Zeitschr. 1874, S. 189.

Sauer — Die badische Verwaltungsreform, RVBl 1939, S. 160.

Schaible — Gedanken zur Neuorganisation der inneren Verwaltung, Bad.Verw.Zeitschr. 1919, S. 113.

Verwaltungsorganisation der deutschen Landkreise, Bad.Verw.Zeitschr. 1927, S. 45.

Schenkel — Der Kreis (Baden), Art. in: v.Stengel, Wörterbuch des Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 865, 1913.

Schenkel - Zielandt	Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Handbuch d.öff.R., 3.Bd., 1. Halbbd., 3.Abt., 2. Aufl. 1895.
Schneider	Badisches Kreisrecht, Die Selbstverwaltung, 1951, S. 59.
Schoch	Das neue badische Landkreisrecht, RVBl, 1939, S. 829.
Schoen	Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, 1897.
Schöne	Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der deutschen Landkreise, in: Jeserich, Die deutschen Landkreise, Bd. I, S. 68, 1926.
	Bundesverfassung und Landkreisverfassung, DöV, 1950, S. 97 und S. 163.
Schühly	Ursprung und Weg der Verwaltungsrechtspflege in Baden, DöV 1953, S. 613.
Seischopp	Für und wider den Landeskommunalverband, DVBl 1951, S. 689.
Seiterich	Kreisdirektorium und Kreisregierung im ehemaligen Großherzogtum Baden, ZGO Bd. 81, N.F. Bd. 42, S. 493.
Staatshandbuch für Baden	Herausgegeben vom Badischen Staatsministerium 1927.
Statistik	über die Tätigkeit der Kreise in den Jahren 1865 bis einschließlich 1910, herausgegeben von den bad.Landkreisen, 1912.
Strempel	Der Aufbau der Verwaltung von Großdeutschland, RVBl. 1941, S. 413.
Thoma	Der Polizeibefehl im badischen Recht, 1906.
Trautwein	Badische Verwaltungsreform 1936, Bad. Verw.Zeitschr. 1936, S. 161 und S. 181; 1937, S. 1.
Treibert	Das Kreisverfassungsrecht in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone, 1946.
v. Turegg	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 1954.
Übersichten über	die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden in den Jahren 1948 bis 1951,
	Jahr 1948 DV 1949, S. 434
	Jahr 1949 DVBl 1950, S. 431
	Jahr 1950 DVBl 1951, S. 344
	Jahr 1951 DVBl 1952, S. 78.
Vieregge	Die dritte Ebene der Selbstverwaltung, Die Selbstverwaltung 1952, S. 290.
Voigt	Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung, 1938

Walz — Kommunalverbände in Baden, Art. in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 3. Band, S. 126, 1924.

Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, 1909.

Die staatsrechtlichen Gesetze Badens, 1911.

Weber — Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1953.

Staats- und Selbstverwaltung in der Kreisinstanz, DVBl. 52, S. 5.

Weizel — Das badische Gesetz vom 5.Okt. 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen, 1864.

Wiedenfeld — Die Landkreise in den deutschen Ländern, DVBl. 1936, S. 10, 67 und 104.

Zehnter — Die Bad.Verfassung vom 21.3.1919, 1921.

Ferner wurden als Unterlagen herangezogen:

I.

Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden, II. und I. Kammer, 1819 bis 1918.

Verhandlungen des Badischen Landtags, 1918 bis 1934.

Verhandlungen des Badischen Landtags, 1947 bis 1952.

II.

Sitzungsniederschriften der Arbeitsgemeinschaft Bad. Landkreise, 1950 bis 1952.

III. Akten und Archivalien.[1)]

Generallandesarchiv Karlsruhe.

Badisches Ministerium des Innern, 1946 bis 1952.

Arbeitsgemeinschaft Bad. Landkreise, Freiburg i.Br., früher Emmendingen i.Br.

---

1) Die nähere Bezeichnung der Akten und Archivalien erfolgt im Text.

IV. Zeitschriften.

Archiv für öffentliches Recht.

Badische Rechtspraxis, Herausgg. v. Lutz und Strauß 1899 ff.

Centralblatt, Bad., für Staats- und Gemeindeinteressen, Herausgg. v. Fr. Bissing, 1855 bis 1868.

Deutsche Verwaltung.

Deutsches Verwaltungsblatt.

Deutscher Gemeindetag.

Die Gemeinde, Zeitschrift für das Verwaltung- und Rechnungswesen der bad. Gemeinden, Sparkassen, Stiftungen und sozialen Versicherungen.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts.

Magazin für badische Rechtspflege und Verwaltung, Herausgg. v. Zentner, Renaud, Turban, 1854 bis 1861.

Die öffentliche Verwaltung.

Preußische Jahrbücher.

Reichsverwaltungsblatt.

Die Selbstverwaltung, Organ des deutschen Landkreistages.

Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins, Herausgg. von der Bad. Historischen Kommission.

Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.

Zeitschrift für Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik.

Abkürzungen:

AöR	= Archiv für öffentliches Recht
Bad.Verw.Zeitschr.	= Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege
BCSV	= Bad.Christlich-Soziale Volkspartei
BGG	= Bonner Grundgesetz
Denkschr. v. 1910	= Denkschrift der Badischen Regierung über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände 1910

DGO	= Deutsche Gemeindeordnung vom 30.Jan. 1935 (RGBl. I, S. 49, Ber. S. 171)
DÖV	= Zeitschrift "Die Öffentliche Verwaltung
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift
DV	= Zeitschrift "Deutsche Verwaltung"
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
GLA	= Generallandesarchiv Karlsruhe
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
M.d.I.	= Ministerium (Minister) des Innern
RVBl	= Reichsverwaltungsblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Verw.Ges.	= Gesetz vom 5.Okt. 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung (Reg.Bl. S.399)
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZGO	= Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins

Inhalt

Seite

I. Einleitung 1

II. Begriff und Wesen des höheren Kommunalverbandes unter besonderer Berücksichtigung der badischen Verhältnisse 2

1. Der Kommunalverband als Gebietskörperschaft und Gemeindeverband 2
2. Kommunalverbände des Privatrechts 3
3. Wesensmerkmale des Kommunalverbandes 3
4. Der höhere Kommunalverband 6

III. Die Entstehung des Großherzogtums und die damaligen Verwaltungszustände 9

1. Die altbadische Verwaltung 9
2. Das Novemberedikt des Jahres 1809 10

IV. Das Entstehen der Selbstverwaltung auf höherer Ebene 14

1. Die badische Verfassungsbewegung 14
2. Erste Anfänge der gemeindlichen und übergemeindlichen Selbstverwaltung 16
3. Die Abgeordneten v. Itzstein und Welcker als Motionten in der II. Kammer 18
4. Das unvollzogene Verwaltungsgesetz von 1848 23
5. Die Zeit von 1849 bis 1863 30

V. Das badische Verwaltungsgesetz von 1863 32

1. Der Lameysche Entwurf 32
2. Die neue Verwaltungsorganisation 37
   a. Die Staatsverwaltung 37
   b. Der neue Kreis, ein Schwerpunkt der Verwaltung 39
   c. Der Bezirksverband als höherer Kommunalverband 46
3. Das Verwaltungsgesetz, ein Höhepunkt der badischen Verwaltungsorganisation 47

VI. Die Abänderungsgesetzgebung der Folgezeit 50

1. Die Bewährung der neuen Verwaltungsordnung und ihre Kritik 50
2. Die Motion Röttinger 56
3. Die spätere Nachtragsgesetzgebung 60

VII. Die grundlegende Arbeit der Jahre 1909 bis 1910 68

1. Der Ministerialentwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes, 1909 68
2. Die Regierungsdenkschrift aus dem Jahre 1910 74

VIII. Der 1. Weltkrieg und die Nachkriegszeit als Prüfsteine für den Wert der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung 81

1. Die kriegsbedingte Aufblähung der Bezirksverbände durch die Reichsgesetzgebung 82
2. Der Antrag Rebmann u.Gen. in der II.Kammer 86
3. Die Revolution und die Verfassungen 90
4. Der Fortgang der Wahlrechtsdebatte 92
5. Die Zuspitzung der Frage einer erneuten Verwaltungsreform 93

IX. Die Badische Kreisordnung von 1923 101

1. Das Zustandekommen des Gesetzes 101
2. Der Aufbau des neuen Kreisrechts 106
3. Die Bedeutung der Kreisordnung für den bad. Verwaltungsaufbau 110
4. Das badische Zweckverbandsrecht 114

X. Das badische Spargutachten von 1931 120

1. Die Vorschläge der Sparkommission zu der Verwaltungsreform 120
2. Die Kritik der Kreise und die Stellungnahme des Bad. Staatsministeriums 126

XI. Die Angleichung des badischen Verwaltungsaufbaues an die Verhältnisse im Reich 129

1. Nationalsozialismus und Selbstverwaltung 129
2. Die Neueinteilung der Staatsverwaltungsbezirke als Vorarbeit zur Selbstverwaltungsreform 131
3. Die Bad.Landkreisordnung von 1939 137
4. Das Zweckverbandsgesetz als Rechtsgrundlage für badische höhere Kommunalverbände 145

XII. Das Recht der höheren Kommunalverbände in Baden in der Nachkriegszeit 147

1. Besatzungsrecht als Grundlage der höheren Kommunalverbände in Baden 147
2. Die bad. Gesetzgebung unter dem Vorbehalt der Besatzungsmacht 156
3. Die weiteren Arbeiten an einer Kreisordnung 160

I. Einleitung

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, einen Ausschnitt aus der badischen Verwaltungsgeschichte, nämlich die Entwicklung der höheren Kommunalverbände in Baden darzustellen. Der zeitliche Bereich dieser Darstellung wird einerseits begrenzt durch die Schaffung des Großherzogtums Baden im Jahre 1806, anderseits durch die mit der Bildung des Landes Baden - Württemberg eingetretene Auflösung des Landes Baden im Jahre 1952.

Innerhalb dieses Zeitraums, der für die Geschichte Deutschlands so große Bedeutung erlangt hat, verstand es Baden durch die Klugheit seiner politischen Führer und die Tatkraft seines Beamtentums sich eine Verwaltungsorganisation zu schaffen, die wohl von der in den übrigen deutschen Ländern lange Zeit abwich, die aber in ihrer Eigenart den Besonderheiten des Landes Rechnung trug. Die Kämpfe und Reformen, die im Jahre 1863 erstmals zur Bildung von höheren Kommunalverbänden in Baden geführt haben, und die Fortbildung und Angleichung dieser Verbände an die Verhältnisse im übrigen Reichsgebiet sind insbesondere Gegenstand dieser Arbeit.

II. Begriff und Wesen des höheren Kommunalverbandes unter besonderer Berücksichtigung der medischen Verhältnisse

1. Der Kommunalverband als Gebietskörperschaft und Gemeindeverband.
2. Kommunalverbände des Privatrechts.
3. Wesensmerkmale des Kommunalverbandes.
4. Der höhere Kommunalverband.

1. Die vorliegende Arbeit macht es erforderlich, dass zunächst Klarheit über den Begriff des höheren Kommunalverbandes gewonnen wird. Allgemein gesehen ist der Kommunalverband eine Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts. Nach Forsthoff sind "Körperschaften des öffentlichen Rechts mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen." [1] Die Körperschaften des öffentlichen Rechts entstehen durch staatlichen Hoheitsakt und werden ggf. durch den actus contrarius beendet. Ihnen stehen als juristischen Personen die diesen zukommenden Rechte, wie Rechtsfähigkeit und Geschäftsfähigkeit zu.

Die Gebietskörperschaft kann die ihr vom Staate verliehenen Herrschaftsrechte in dem ihr zugewiesenen räumlichen Bezirk und nur in diesem ausüben. Das schliesst zwar nicht aus, dass der Kommunalverband auch ausserhalb seines Gebietes, z.B. durch Unterhaltung eines Altersheimes oder einer Kraftanlage tätig wird, dann tritt er aber in diesem Bereich nicht in seiner Eigenschaft als Gebietskörperschaft, sondern nur als juristische Person auf und steht insoweit jeder anderen juristischen oder natürlichen Person gleich. - "Das den Gebietskörperschaften Eigentümliche ist die Gebietshoheit, kraft deren jedermann, der sich auf das Gebiet aufhält, der Herrschaft der Körperschaft unterworfen."

Neben dem Aufbau des Kommunalverbandes als Gebietskörperschaft kommt auch ein Aufbau als Gemeindeverband vor. Sind bei der Gebietskörperschaft natürliche Personen die Verbandsmitglieder, so sind es bei einem Gemeindeverband die Gemeinden. Bei einem solchen

(Fortsetzung)

---

1. Forsthoff, a.a.O., § 24, II, 2, S. 410.
2. Jellinek, a.a.O., 8, II, 3, c.

Gemeindeverband handelt es sich um den Zusammenschluß von Gemeinden zu einer Selbstverwaltungskörperschaft. Die Wahl der verfassungsmäßigen Organe des Kommunalverbandes wird dann meist durch die Beschlußorgane der Gemeinden erfolgen. Die Finanzierung des Verbandsaufwandes erfolgt durch Erhebung von Umlagen von den einzelnen Verbandsmitgliedern. Diese Form der übergemeindlichen Selbstverwaltung tritt z.B. bei den Zweckverbänden in Erscheinung.

2. Man unterscheidet Kommunalverbände des öffentlichen Rechts und Kommunalverbände des Privatrechts. Diese werden ihrerseits im Anschluß an Hermann Huber in privatrechtliche Zweckverbände, sowie in privatrechtliche Gemeindeverbände eingeteilt. [1] Ein privatrechtlicher Zweckverband liegt dann vor, wenn sich z.B. Gemeinden mit ihresgleichen wie mit Privatgesellschaften und mit Privatpersonen auf privatrechtlicher Grundlage zusammenschließen. Privatrechtliche Gemeindeverbände sind meist als nichtrechtsfähige oder rechtsfähige Vereine des BGB zusammengeschlossene "gleichartige [illegible] mer Interessen," [2] die von Hensel treffend "kommunale Interessen[illegible] meindeverband war z.B. der im Jahre 1920 gegründete Badische Städteverband.

Die Kommunalverbände des Privatrechts sind im Zusammenhang der [illegible], da es sich bei ihnen nicht um höhere Kommunalverbände in dem dieser Arbeit zu Grunde gelegten Begriff handelt.

3. Der Wirkungskreis der Kommunalverbände ist häufig ein allumfas[illegible] Erfüllung aller Aufgaben, die ihm aus seiner jeweiligen Natur heraus zustehen. - Totalität des Aufgabenkreises steht nur den Gebietskörperschaften zu. Auch dieser Grundsatz unterscheidet die Gebietskörperschaften von anderen Selbstverwaltungskörpern, die - wie die Zweckverbände - nur ganz bestimmte, durch das Gesetz ihnen zugewiesene Aufgaben zu erfüllen haben.

---

1. Hermann Huber, a.a.O., S. 12.
2. Hermann Huber, a.a.O., S. 14.
3. Hensel, a.a.O., S. 110.

Es kann im Einzelfall streitig sein, ob einem Kommunalverband die sog. Kompetenz-Kompetenz [1] zusteht; die Beantwortung dieser Frage kann nicht allgemein, sondern nur an Hand des den jeweiligen Kommunalverband zu Grunde liegenden positiven Rechts erfolgt werden. Hieraus ergibt sich, daß die sog. Kompetenz-Kompetenz dem Begriff des Kommunalverbandes nicht immanent ist.

Bei der Tätigkeit der Kommunalverbände ist zu unterscheiden zwischen dem eigenen Wirkungskreis und den Auftragsangelegenheiten. Schoen leugnet die Berechtigung einer solchen Unterscheidung unter Hinweis darauf, daß der gesamte Wirkungskreis der Kommunalverbände diesen vom Staate übertragen worden sei. [2] Diese Ansicht verkennt jedoch die Bedeutung des sog. Substitutionsprinzips, nach dem jede Tätigkeit, die von einem engeren Verband ausgeübt werden kann, auch von diesem ausgeübt werden soll und damit diesem seiner Natur nach zunächst zusteht. Solche Tätigkeiten bedürfen häufig der staatlichen Fachaufsicht nicht. Es ist ein Ergebnis der modernen Forschung, daß Selbstverwaltung von Hause aus Sachverwaltung, nicht Menschenführung und obrigkeitliche Herrschaft ist. [3] Diese Sachverwaltung ist Gegenstand des eigenen Wirkungskreises und gehört begrifflich zu der Daseinsvorsorge (Forsthoff); sie umfaßt die Verwaltung gemeinnütziger Anstalten und Einrichtungen. Wo obrigkeitliche Herrschaft rein ausgeprägt bei Selbstverwaltungskörpern in Erscheinung tritt, handelt es sich dagegen stets um Auftragsangelegenheiten.

Der Kommunalverband hat im allgemeinen eine eigene Finanzhoheit.

Die Kommunalverbände sind Selbstverwaltungskörper. Die Selbstverwaltung ist ein Wesensmerkmal der Kommunalverbände. Dabei versteht man unter Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne "die Verwaltung durch Selbstverwaltungskörper, genauer: durch jur. Personen des öffentlichen Rechts innerhalb des Staates, die notwendig dazu da sind, öffentliche Verwaltung selbständig im eigenen Namen zu führen." [4] - Neben diesem juristischen Selbstverwaltungsbegriff

---

1. Kompetenz-Kompetenz bedeutet, "daß der Selbstverwaltungskörper in den eigenen Wirkungskreis Aufgaben übernehmen kann, die ihm nicht durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift entzogen und überlassen mit seiner Bestimmung zu vereinbaren ist," Melzer, a.a.O., S. 92.
2. Schoen, a.a.O., S. 14.
3. Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Berlin, S. 51.
4. Jellinek, a.a.O., § 23, II.

spielte besonders früher der "politische Begriff" der Selbstverwaltung eine gewisse Rolle. Danach bedeutet Selbstverwaltung "die Teilnahme der Staatsbürger an der Selbstverwaltung durch persönliche Ehrenämter," [1] oder wie Melzer es ausdrückt, daß jede Inanspruchnahme zur Verwaltung des Wesen der Selbstverwaltung im politischen Sinne ausmache. [2] Dieser politische Selbstverwaltungsbegriff lehnt sich an den englischen Begriff des "selfgovernment" an und fand in Deutschland in Gneist seinen bedeutendsten Vertreter. Das, was Gneist unter Selbstverwaltung verstand, war jedoch ein politisches Schlagwort und kein Rechtsbegriff. Wenn Gneist [3] nämlich unter "selfgovernment" "eine innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundeigner" versteht, so bringt er damit zum Ausdruck, daß er die Kampfrufe der Liberalen der ersten Jahrhundertheilfte nach gewählten Landräten zu seinem Selbstverwaltungsbegriff gemacht hat.

Es ist eine historische Tatsache, daß sich der juristische Selbstverwaltungsbegriff, der dem heutigen Begriff der Kommunalverbände zu Grunde liegt, aus dem politischen Begriffe der Selbstverwaltung entwickelt hat, sowie, daß politischer und juristischer Selbstverwaltungsbegriff in der Frühzeit moderner Selbstverwaltung teilweise als identisch angesehen und behandelt wurden; der Darstellung der frühesten Kommunalverbände wird daher dieser Begriff der politischen Selbstverwaltung als Kriterium des Kommunalverbandes zu Grunde gelegt werden müssen.

Selbstverwaltungsverbände unterstehen der Staatsaufsicht. Forsthoff ist der Ansicht, daß der Staatsaufsicht die Bedeutung eines begrifflichen Merkmals der öffentlichen Körperschaft zugesprochen werden müsse. Daraus folge, daß kein Verband als öffentliche Körperschaft anerkannt werden könne, der nicht einer besonderen Staatsaufsicht unterstehe. [4] - Der Staatsaufsicht unterliegt

---

1. Bender-Fürst, a.a.O., § 10.
2. Melzer, a.a.O., S. 78.
3. Rudolf v. Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 882.
4. Forsthoff, a.a.O., § 24, II., 2.

nur der eigene Wirkungskreis der Kommunalverbände. Der übertragene Wirkungskreis unterliegt als staatliche Tätigkeit der [illegible] Leitung.[1] [illegible] den, daß Verbände nur insoweit echte Kommunalverbände sind, als sie eigene Angelegenheiten erledigen. Vielmehr wird die Natur des Kommunalverbandes als solche durch Zuweisung und Übertragung staatlicher Aufgaben nicht berührt. - Die Staatsaufsicht verfolgt verschiedene Zwecke; sie ist nicht nur Rechtmäßigkeitsaufsicht hinsichtlich des zur Anwendung gelangenden objektiven Rechts, sondern dient auch dem Schutz des Verbandes gegen Angriffe von innen und außen, sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor einem schädigenden Verhalten des Verbandes und seiner Organe.

[illegible] Kommunalverbänden steht häufig das Recht der [illegible] zu, d.h. die Fähigkeit, objektives Recht zu setzen. Das Recht auf Autonomie ist jedoch kein Wesensmerkmal der Kommunalverbände. Es läßt sich ohne weiteres denken, daß gewissen Verbänden die Autonomie im Hinblick darauf, daß die Hauptaufgabe der Kommunalverbände die Verwaltung ist, fehlte. Häufig wird jedoch das Fehlen des Rechts der Autonomie zur Folge haben, daß der betreffende Verband in der Erfüllung seiner Aufgaben eine geringere Elastizität aufweisen wird.

4. Die Kommunalverbände werden eingeteilt in Gemeinden und Gemeindeverbände oder höhere Kommunalverbände. Diese Ansicht ist nicht unbestritten. Manche Autoren gehen vom Wortsinn aus und folgern, daß den Gemeinden, den Kommunen, die Gemeindeverbände (Kommunalverbände) gegenüberstehen. Höhere Kommunalverbände schließlich seinen Verbände, die sich oberhalb der Ebene der einfachen Kommunalverbände gebildet hätten. So bezeichnet Blaum[2] als höhere Kommunalverbände "die über der Kreisebene befindlichen Organisationen der Selbstverwaltung." Auch v. Turegg[3] unterscheidet als Organisationsformen der Selbstverwaltung:

a) Gemeindeverbände und Landkreise,
b) Kommunalverbände höherer Art,
c) Kommunalverbände i.w.S. = Zweckverbände.

---

1. Forsthoff, a.a.O., § 24, I, b.
2. Blaum, a.a.O., S. 161.
3. v.Turegg, a.a.O., 16. Kap., 6.

Gegen diese Ansicht kann mit Recht geltend gemacht werden, daß der Gebrauch des Ausdrucks "höherer Kommunalverband" allein keinen Anlaß dazu gibt, bestimmte Selbstverwaltungsverbände, die über der Gemeindeebene liegen, aus dem Begriff des höheren Kommunalverbandes auszuklammern. Vielmehr wird jeder Selbstverwaltungsverband, der über der Ebene des einfachen Kommunalverbandes, der Gemeinde, liegt, als höherer Kommunalverband angesprochen werden müssen. Diese Terminologie wird von manchen Autoren auch im Hinblick auf die preußischen Verhältnisse angewandt, wo die Zweistufigkeit der kommunalen Mittelinstanz (Kreise und Provinzen) die Bezeichnung der Kreise als einzigen weiteren höheren Kommunalverband nahelegt. So geht Jellinek [1] davon aus, daß in Preußen die Landkreise und die Provinzialverbände höhere Kommunalverbände sind. Auch Fleiner [2] ist dieser Ansicht. Geht man mit Blaum, entgegen der Ansicht v. Tureggs, davon aus, daß die Bezeichnung "Höherer Kommunalverband" und "Weiterer Kommunalverband" zwei Bezeichnungen der selben Sache sind, so ergibt sich für die Ansicht, daß "Höhere Kommunalverbände" alle Kommunalverbände über der Gemeindeebene sind, eine Stütze im positiven Recht. So ist die Bezeichnung "Weiterer Kommunalverband" für Kreise und Provinzen im Krankenversicherungsgesetz v. 15. Juni 1883 [3] in der Fassung v. 10. April 1892 [4] § [illegible] gesetzlich anerkannt. Ferner findet sich an verschiedenen Stellen der Gewerbeordnung die Wendung: "Eine Gemeinde oder ein weiterer Kommunalverband." [5] Es unterliegt keinem Zweifel, daß hier unter einem weiteren Kommunalverband alle übergemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften gemeint sind. [6]

Stimmt der organisatorische Aufbau der Gemeinden und der höheren Kommunalverbände im wesentlichen überein, so bestehen Unterschiede hinsichtlich der Gründung. So kann ein Kommunalverband höheren Ordnung [illegible] zu den Gemeinden, die in der Regel [illegible]

---

1. Jellinek, a.a.O., § 4, IV, 2.
2. Fleiner, a.a.O., § 7, II, 2.
3. RGBl. S. 73.
4. RGBl. S. 379.
5. So in den §§ 120 Abs. IV und 142.
6. Näheres zu dieser terminologischen Frage bei Schöne: Zur Terminologie der Kommunalverbände AöR., [illegible]

Gesetz entstehen, auch auf Grund eines Gesetzes entstehen.[1] In diesem Falle wird der höhere Kommunalverband selbst eine Gebietskörperschaft sein. Damit der höhere Kommunalverband im Einzelfall zur Entstehung gelangt, ist ein besonderer Akt - meist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den zukünftigen Verbandsmitgliedern, der der staatlichen Genehmigung bedarf - erforderlich, dessen Zulässigkeit sich aus einem Gesetz ergeben muß. Die bedeutendsten höheren Kommunalverbände entstehen jedoch als Gebietskörperschaften unmittelbar durch Gesetz.

Der oben skizzierte Begriff des höheren Kommunalverbandes wird der weiteren Untersuchung der Entwicklung der höheren Kommunalverbände in Baden zu Grunde gelegt. Zur Zwecke einer Eingrenzung des stofflich überaus umfangreichen Themas wäre es erforderlich, die weitere Untersuchung auf die Kommunalverbände höherer Ordnung mit Gebietshoheit und Universalität des Aufgabengebietes zu beschränken. Damit dieser Arbeit jedoch das weitere Ziel verfolgt wird, einen Abriß der Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts auf übergemeindlicher Ebene in Baden zu geben, wird der oben skizzierte weite Begriff des höheren Kommunalverbandes der Arbeit zu Grunde gelegt. Der größeren Bedeutung der Gebietskörperschaften wegen wird auf diese und hier wieder auf die Kreise das Schwergewicht der Arbeit gelegt werden.

---

1. z.B. die Entstehung eines Zweckverbandes auf Grund der §§ 5 und 5 a der Bad.Gem.Ordnung v.1921.

[illegible]

1. Die altbadische Verwaltung.
2. [illegible]

[illegible] erst nach dem Ländererwerb durch den Reichs[illegible] im Jahre 1803 als abgerundetes Staats[illegible] trat, so hatte es doch schon eine [illegible] Durlach anzusehen.

[illegible] Gebietsumfang war auf Grund der besonderen geographischen [illegible] es nicht einfach zu gestalten. Der Aufbau der [illegible] in den Jahren nach 1803 durch 13 Or[illegible], daß die in Regierung und Verwaltung [illegible] Gebiete in Zukunft zu einem homogenen [illegible] zusammenwachsen konnte. Durch das 1. Edikt wurde [illegible] in drei Provinzen, in die badische [illegible], die badische (unterrheinische) [illegible] und in die badische (oberrheinische) [illegible] aufgeteilt.[2] Die Verwaltung [illegible] durch ein Hofratskollegium, das [illegible] und Kammersachen aufgeteilt [illegible] Markgrafschaft waren mit Hofgerichten [illegible] versehen, denen je ein Hofrat in zwei [illegible] in [illegible] Karlsruhe für die eigentliche Verwaltung [illegible] standen.[3]

[illegible] Verwaltungsstufe fand ihre Gestaltung im 6. [illegible] in den Erblanden die Überlie[illegible] Zustand belassen. Im übrigen [illegible] und territorialen Gegebenheiten Aemter.

---

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]

Landgerichte und Obervogteien geschaffen, denen staatliche Amtleute vorstanden. Diese Verwaltungsorganisation, die deshalb nicht befriedigte, weil sie den unteren Verwaltungsstellen keinen einheitlichen Aufbau brachte, hielt sich bis zum Jahre 1809. Die Mannigfaltigkeit der Aufgaben des jungen Staates war der Anlaß dafür, daß sich die Gesetzgebungsakte der Jahre 1803 bis 1809 in erster Linie mit der Regelung der Verfassung der Zentralstellen befassen mußten. Daneben wurden die Fragen der Organisation der unteren Verwaltungsbehörden mehr in den Hintergrund gedrängt.[1]

2. Eine umfassende Reorganisation des Aufbaus der unteren und mittleren Verwaltungsstellen erfolgte erst durch Gesetz vom 14 in dem Organisationsedikt vom 26. Nov. 1809 [2], das den Freiherrn v. Reitzenstein und den Freiherrn v. Aretin zum Verfasser hatte.

Das Novemberedikt brachte im Anschluß an den früheren Verwaltungsaufbau wieder eine Viergliederung der Verwaltungsorganisation. Unter den Zentralbehörden wurden an Stelle der drei Kreise als staatliche Verwaltungsbezirke eingeführt. Diese hießen Landgerichte, die Ortsvorgesetzten waren zugleich staatliche Beamte und als solche den Bezirken unterstellt.

Die Mittelstufe der Verwaltung, deren Aufbau hier besonders interessiert, war nicht durch die Bezirke, sondern durch die Kreisdirektorien repräsentiert.

Die Bezirke, deren es 320 gab und die durchschnittlich 7 000 bis 8 000 Einwohner umfaßten [3], besorgten vorwiegend Polizeigeschäfte die Staatsbehörden. Sie übten die niedere Gerichtsbarkeit aus und besorgten das Geschäfte der inneren Verwaltung.[4] Der Umfang dieser Geschäfte war indes nicht bedeutend; das Schwergewicht der Verwaltung lag bei den weniger zahlreichen und mithin vom Ministerium besser übersehbaren Kreisdirektorien. Die Führung der Geschäfte des Bezirks oblag dem Amtmann.

---

1. Seiterich, a.a.O., S. 493.
2. [illegible] Nr. 44-51
3. Die Einrichtung kleinerer Aemter (Stabsämter) bedurfte der besonderen Genehmigung des Landesherrn.
4. Zivilgerichte [illegible] Trennung [illegible] Vorentwurf [illegible] der Edikte [illegible] 1809, Nr. 17 [illegible] ff

[illegible] der Amtsverfassung blieb im wesentlichen bis 186[illegible] [illegible]. Durch ein Edikt v. 13. Aug. 1813 [1] wurden die Aemter [illegible] und neue Amtsbezirke bestimmt; die innere Organ[illegible] [illegible] Kompetenz der Bezirksämter durch Zuteilung etlicher [illegible] – insbesondere die Entscheidung sehr wichtiger Verwaltungsangelegenheiten, für die vordem die Kreisregierungen zuständig waren – erweitert.

Als höhere Mittelstellen der Verwaltung wurden durch das Edikt von 18[illegible] die Kreisdirektorien neu geschaffen. [2] Sie waren unter Anlehnung an das französische Präfektursystem [3] überwiegend bürokratisch eingerichtete staatliche Verwaltungsstellen, denen eine unmittelbare Weisungsbefugnis gegenüber den Bezirken zustand. Zunächst wurden 10 Kreise gebildet; später wurde ihre Zahl jedoch [illegible] auf 8 und dann durch Verordnung aus dem Jahre 1[illegible] durch Aufhebung des Donau- und des Burgkreises auf 6 herabgesetzt. An der Spitze des Kreises stand ein Kreisdirektor, der die Geschäfte teils selbst erledigte, teils diese mit den Kreisräten, von denen es je einen für das rechts- und staatspolizeiliche und für das staatswirtschaftliche Fach gab, und den anderen Beamten kollegial beriet; seine Stimme war dabei jedoch entscheidend. Weitere Organe des Kreises gab es nicht, da das Organisationsedikt eine ausschließlich bürokratische Geschäftserledigung vorsah.

In § 4 Beil. 0 I des Organisationsedikts wird bestimmt, daß "der Geschäftskreis der Kreisdirektorien ... alle zur Staatsverwaltung in den ihnen angewiesenen Kreisen gehörigen Gegenstände soweit sie nicht namentlich hiervon ausgenommen sind", umfaßt. Praktisch war es jedoch so, daß der Geschäftskreis der Direktorien erst dort anfing, wo [illegible] der Aemter aufhörte. [4] Meist gelangten einfachere Verwaltungssachen erst durch die Einlegung eines Rechtsmittels an das Kreisdirektorium. Das [illegible] nichts an der Tatsache, daß [illegible] § 4 den Direktorien eine grundsätzliche Zuständigkeit für alle Verwaltungsangelegenheiten zuwies. Die

---

1. Reg. Bl. Nr. [illegible] v. 14. Aug. 1813.
2. Eine umfassende Darstellung hat das System der Kreisdirektorien durch Ludwig Seiterich, a.a.O., erfahren.
3. Sie erhielten die Kreise, der Bezeichnung der franz. Departements entsprechend, ihre Benennung aus den territorialen Gegebenheiten.
4. [illegible]

Generalklausel galt jedoch nicht für die Zuweisung von Justiz- und Militärsachen, sowie für [illegible].[1]

Es fehlte nicht an Stimmen, die mit dieser Organisation der staatlichen Verwaltungsmittelstellen unzufrieden waren. Die einen wünschten eine Reform der Kreisdirektorien, wobei deren organisatorische Grundlagen im wesentlichen erhalten bleiben sollten. Diese Meinung vertraten insbesondere Brauer, Nebenius und dessen agiler Vorgesetzter v. Sensburg. Die anderen drängten auf eine vollständige Abschaffung der Institution der Kreisdirektorien. Sprecher dieser Richtung war Ludwig Winter. Er hielt die gegenwärtige Verwaltungsorganisation für überaus traurig und stellte fest, daß die Kreisdirektorien bei den Untertanen ebenso verhaßt seien wie bei den Beamten.[2] Winter regte an, zu den alten Verwaltungszuständen unter Karl-Friedrich zurückzukehren. Trotz Einführung gewisser Reformen, die insbesondere die alleinige Entscheidungsbefugnis des Direktors berührten,[3] wurden zunächst keine weiteren Schritte unternommen, um den Beschwerden abzuhelfen. Erst als sich auch einzelne Kreisdirektoren für eine Aenderung des bestehenden Zustandes eingesetzt hatten, wurden die Direktorien durch landesherrliche Verordnung vom 26.Jan. 1832[4] aufgehoben. An ihre Stelle traten vier Kreisregierungen, die ihre Sitze in Konstanz, Freiburg, Rastatt und Mannheim hatten. Eigentlicher Anlaß für die Neuorganisation war dabei weniger die Unzufriedenheit mit dem vormaligen Zustand, als vielmehr die Einsicht daß die alte Organisation im Hinblick auf das tatsächlich Geleistete zu kostspielig war.[5] Die Ursachen der Neuorganisation sind deshalb auch nicht, wie Seiterich unter Anlehnung an die Denkschrift von 1910 meint, in der Auswirkung der Einführung der Gemeindeordnung im Jahre 1831, in der den Gemeinden Selbstverwaltung zugestanden wurde, zu suchen. Denn bald zeigte sich,

---

1. Seiterich, a.a.O., S. 500.
2. Seiterich, a.a.O., S. 521 f.
3. Landesherrliche Verordnung v. 7. April 1814, Reg.Bl. [illegible], § 1.
4. Reg.Bl. Nr. 9.
5. Auch später wird sich hin und wieder zeigen, daß Reformen häufig weniger aus sachlichen Gesichtspunkten einer Modernisierung der Verwaltung als vielmehr aus Ersparnisgründen erfolgten.

daß die staatliche Lenkung der Kreisregierungen im alten Umfang erhalten geblieben war. Die Neuorganisation brachte lediglich eine späte rechtliche Sanktionierung der Verschiebung des Schwergewichts der Staatsverwaltung auf die Ämter, sowie die weitere Ausbildung des Kollegialprinzips [illegible] der Person des Kreisdirektors. Die [illegible] waren jetzt im wesentlichen nur noch Aufsichts- und Berufungsbehörden der inneren Verwaltung. Es wird [illegible] verkannt, daß die Verwaltung in ihrem Schwergewicht nunmehr [illegible] den Ämtern lag und [illegible] wurde, wie es [illegible] hatte, die Neuregelung würde den unteren [illegible] Selbstverwaltung bringen, wie sie der Gemeinde [illegible] Jahre 1850 gegeben wurde, wurde jedoch enttäuscht.[1] [illegible] die Organisation der staatlichen Verwaltungsmittelstufe [illegible] das Novembergesetz. - In diesem Verwaltungsaufbau [illegible] bis zum Jahre 1883 nicht sehr viel geändert, obwohl - wie sich zeigen wird - verschiedene Bemühungen in dieser Richtung unternommen wurden.[2]

---

1. Es waren derer nicht wenige, wie der Antrag des Abg. v. Ittenstein v. 5. Aug. 1872 in der II. Kammer, in dem er die Einführung des Instituts der Landräte forderte, beweist.
2. So in den Jahren 1848/49 und 1858.

IV. Das Entstehen der Selbstverwaltung auf höherer Ebene.

1. Die badische Verfassungsbewegung.
2. Erste Anfänge der gemeindlichen und übergemeindlichen Selbstverwaltung.
3. Die Abg. v. Itzstein und Welcker als Motianten in der II. Kammer.
4. Das unvollzogene Verwaltungsgesetz von 1848.
5. Die Zeit von 1849 bis 1863.

1. Die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert sieht Baden, das zuvor eine Markgrafschaft untergeordneter Bedeutung war, als Großherzogtum und deutschen Mittelstaat. Der neue Staat war vor Verwaltungsaufgaben gestellt worden, die er von früher nicht kannte und die nach hergebrachtem Muster nicht gelöst werden konnten. Es war ein Gebot der Stunde, die neuen mit den alten Landesteilen so rasch wie möglich zu verbinden und diese einander anzugleichen. Aus Gründen der Einheitlichkeit glaubte man selbst den kleinsten Gebietskörperschaften, den Gemeinden, eine gewisse Eigenständigkeit nicht belassen zu können. Es waren jedoch nicht nur die Bemühungen um einen besseren Zusammenschluß der einzelnen Territorien des neuen Großherzogtums, die verhinderten, daß gewissen Verwaltungseinheiten Selbstverwaltungsbefugnisse zuerkannt wurden. Der Einfluß der dirigistischen französischen Verwaltungspraxis war nirgends in Deutschland so groß wie in Baden. Kein anderes Land in Deutschland besaß Frankreich gegenüber eine territorial derart exponierte Lage wie Baden. Ferner trug zur Uebernahme französischen Gedankenguts die zeitweise sehr enge Verbindung der beiden Herrscherhäuser bei. [1]

Der konservative Staatsrat Brauer hatte in den Organisationsedikten im Jahre 1803 den Gemeinden eine gewisse Eigenständigkeit gelassen, teils weil er "stärkste Feindschaft gegenüber den egalisierenden und nivellierenden Tendenzen neufranzösische Staatsweisheit" [2] empfand, teils weil er als Beamter der altbadischen Schule, der Jahrelang unter Karl-Friedrich Bin den

---

1 So war der spätere Großherzog Karl seit dem Jahre 1806 mit der Adoptivtochter Napoleons I., der kaiserlichen Prinzessin Stephanie Beauharnais vermählt.

2 Blase, a.a.O., S. 18.

Gesinnungen eines mild-humanen, von den Ideen der Aufklärung erleuchteten patriarchalischen Regiments "[1] gedient hatte, nicht gewillt war, das Neue und Unerprobte zur Grundlage der badischen Gemeindeverwaltung zu machen.

Dieser Zustand änderte sich mit dem Erlaß der Organisationsedikte Reitzensteins im Jahre 1809. Reitzenstein, der seiner Natur nach Brauer durchaus unähnlich war, war dem Neuen nicht verschlossen. Er erkannte die Notwendigkeit einer einheitlichen und zentralen Verwaltung. So war der Druck Napoleons [2] nicht mehr erforderlich um diese Ideen zu realisieren. Die letzten Herde eigenständiger, altbadischer Verwaltung wurden durch das Novemberedikt beseitigt.

Die staatliche Bevormundung in allem und jedem wurde allgemein sehr unangenehm empfunden; Es bedurfte des Einflusses französisch-revolutionären Gedankengutes kaum, um den Wunsch nach einer Verfassung laut werden zu lassen.[4] Schließlich wurde in der feierlichen Form einer Landesverordnung versprochen, daß man eine Landesrepräsentation zu bewilligen gedenke, welche das Band zwischen dem Landesfürsten und den Staatsbürgern noch fester als bisher zu knüpfen geeignet sei. Die Erfüllung dieses Versprechens ließ jedoch geraume Zeit auf sich warten, wenn auch gleich im Anschluss an den Erlaß der erwähnten Verordnung zwei Verfassungsentwürfe angefertigt wurden. Infolge des Todes Karl-Friedrichs am 6.Juni 1811 blieben diese Entwürfe unausgeführt, und es hatte den Anschein, als wollte der neue Souverän, Großherzog Karl auf dieses Versprechen nicht mehr zurückkommen. Auch das badische

---

1. Blase, a.a.O., S. 17.
2. Napoleon sagte in Warschau Dalberg: "... Ihr bildet noch kein Land, habt noch keine Zusammengehörigkeit. Es herrscht Unordnung und man kann keinen Nutzen von euch ziehen..." (Bericht Dalbergs an Karl-Friedrich Januar 1807, zit. nach Andreas, a.a.O., S. 189).
3. Daß sich trotzdem weite Gebiete der gemeindlichen Verwaltung einer staatlichen Bevormundung entzogen, worauf Seiterich verweist (a.a.O., S.510), ändert im Hinblick auf die geringe Bedeutung dieser Gebiete an der festgestellten Tatsache nichts.
4. Als die früheren breisgauischen Stände im Jahre 1809 versuchten ihre ihnen unter der österreichischen Herrschaft zustehenden Rechte geltend zu machen, wurde ihr Ansinnen, eine Verfassung zu erlassen, zurückgewiesen (Valz, Bad. Staatsrecht, a.a.O., S.5).

Volk zeigte schließlich mehr Interesse sich von der wirtschaftlichen Misere, die die anhaltenden Kriege mit sich gebracht hatten, zu erholen, als sich rege um eine Verfassung zu bemühen. Erst als die Regierung durch finanzielle Maßnahmen den Unwillen weiter Kreise hervorrief, erinnerte man sich wieder an das Versprechen. So wurde gehofft, dass eine Verfassung dergleichen unerhoffte und ungleiche finanzielle Belastungen unmöglich machen würde. Die Verfassungsbewegung, die im Herbste 1815 in Baden einsetzt, ist ein Ergebnis der wirtschaftlichen Notlage und der Steuergesetzgebung.[1] Wieder wurden zwei Entwürfe aufgestellt; die Arbeit an diesen wurde jedoch bei der Rückkehr Napoleons I. von Elba eingestellt. Wenig später verlangten Adelskreise, die sich durch die Verordnung v. 15. Mai 1813 in ihren Rechten geschmälert glaubten, unter Berufung auf Art. 13 der Bundesakte vom 2. Nov. 1815 in einer Petition von dem Landesherrn erneut den Erlaß einer Verfassung. Nach weiteren Verzögerungen gelangte schließlich der von Nebenius ausgearbeitete Entwurf am 22. Aug. 1818 zur Annahme.[2]

Durch die Schaffung der Landstände war ein großer Schritt in Richtung auf die Beteiligung des Volkes an der Regierung getan. Die Bevormundung durch den allmächtigen Monarchen war insoweit zurückgedrängt, als die Landstände jetzt bei der Gesetzgebung mitwirkten. War der Monarch vor dem Erlass der Verfassung völlig souverän, so war er nun gehalten, die Bestimmungen der Verfassung zu beachten, wenn er auch immer noch sämtliche Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigte.

2. Während der ganzen Verfassungsbewegung in Baden war nie die Rede davon, dass den Kommunen weitere Verwaltungsbefugnisse zuerkannt werden sollten. Man war in Baden noch zu sehr in die eudämonistischen Ideen der Aufklärung verstrickt, als daß man davon abgehen wollte, dass der Staat alle öffentlichen Angelegenheiten selbst besorgte und die bestehenden Gemeinwesen, denen lediglich die unselbständige Stellung einer Staatsanstalt zukam,[3] in allem und jedem bevormundete. Daher rührt es, dass in der badischen

---

1. Andreas, a.a.O., S.406.
2. Reg.Bl. Nr.18, S.101.
3. Huber, a.a.O., S.16.

Verfassung von 1818 - entgegen der württembergischen Verfassung von [illegible] [1]) und der hessischen Verfassung von 1820 [2]) - von dem [illegible] Recht der Gemeinden keine Rede war.

[illegible] Gedanke einer Beteiligung der Stände [illegible] bald danach von völlig unerwarteter Seite aufgegriffen. Der Staatsminister des Innern, Freiherr [illegible] Notwendigkeit hin, das Gemeindewesen [illegible] seiner Landesverfassung in engster Verbindung [illegible] im Verfassungsstaat mögen dazu beigetrag[illegible] zu einem entsprechenden Gesetzesentwurf [illegible] der eine einheitliche Gemeindegesetz[illegible] Land- und Stadtgemeinden vorsah, brachte [illegible]inter im Ministerium zur Diskussion. Der Entwurf lehnte sich [illegible] an die Gesetzgebung des Jahres 1806 und 1807 [illegible] Rauerong in Gang einer modernen Gemeindeverwaltung, von deren [illegible] wichtigste die war, daß nunmehr der Gemeindewille der [illegible] administrativer Mediatisierung unterliegen sollte.

Das Geschick dieses Entwurfs war zunächst das, daß er einer Kommission zur Berichterstattung vorgelegt wurde. Hier waren die Ansichten und Wünsche hinsichtlich des Entwurfes grundsätzlich verschieden; so bestanden nicht nur verschiedene Ansichten zwischen der Regierung und den Ständen [illegible] unterschieden, sondern ebenso innerhalb des Ministeriums selbst

---

1) [illegible] 92, Württ.Verf.v.1819.
2) [illegible] 26, Hess.Verf.v.1820.
3) Finer (a.a.O., S.55) nimmt an, dass nicht Berstett selbst [illegible] Urheber dieser Idee gewesen sei. Er folgert dies [illegible] Tatsache, daß er von Hause aus mit der [illegible] vertraut war, sowohl auf dem Wiener Kongreß als auch [illegible] Bundestagsgesandter in Frankfurt a.M. mit dem Freiherrn [illegible] Stein [illegible] gekommen ist. Es stehe fest, "daß wenigstens [illegible] Geist Goelmann der Wege der badischen konstitutionell[illegible] Gesetzgebung [illegible] Rate gestanden hat.
4) Abgedruckt in: Verhandlungen der Ständeversammlung, II. [illegible] Heft 7, [illegible], S. 1 ff.

Die II.Kammer konnte keine Stellung mehr zu dem Entwurf nehmen, da sie kurz nach der Erstattung des Berichts vertagt wurde.[1][2]

Die Gemeindeordnung wurde schließlich im Jahre 1831 verabschiedet.[3] Den wesentlichsten Fortschritt, den das Gesetz brachte, kann man in der Einführung der beiden bedeutendsten Grundsätze des damaligen frühliberalen Selbstverwaltungsbegriffes, des Grundsatzes der Gleichheit und des Grundsatzes der Selbständigkeit erblicken. Das staatliche Recht der Bevormundung der Gemeinde wurde zum Aufsichtsrecht abgeschwächt; den Bürgern wurde das allgemeine Wahlrecht zuerkannt und der Staat verzichtete in weitem Umfang auf das Recht der Bestätigung der gewählten Bürgermeister.

2. Diese Grundsätze der Selbstverwaltung im politischen Sinne, die bei der neuen Gemeindegesetzgebung berücksichtigt wurden, fanden aber keinen gesetzgeberischen Niederschlag bei den damaligen mittleren Verwaltungsstellen. Der Weg zu einer derartigen Entwicklung war ungleich schwieriger zu gehen als bei der Gemeindegesetzgebung. Die Gemeinde ist jeweils ein historisch gewachsener Verband, deren Verfassung so oder so geregelt werden muß; nicht so bei den Verwaltungsmittelstellen. Hier sind meist keine historischen Gegebenheiten vorhanden, an die angeknüpft werden könnte. Es ist dem modernen Staate seit jeher überlassen gewesen, größere oder kleinere Gebiete zu Verwaltungsmittelstellen zusammenzufassen und diese mit einer größeren oder kleineren Machtvollkommenheit auszustatten. Das Bewußtsein einer gemeinsamen Tradition war auf der mittleren Ebene im Gegensatz zu der Gemeinde nie vorhanden. Es war deshalb verhältnismäßig, daß zunächst eine emotionale Bewegung zur Einführung der Selbstverwaltung im körperschaftlichen Sinne auf höherer Ebene im Volk nicht Platz greifen konnte. Der Anstoß zur Einführung der Selbstverwaltung an der Mittelstufe der Verwaltung mußte vielmehr von Persönlichkeiten kommen, die besondere Einsichten in die modernen Zeitströmungen hatten. Nur die verstanden es, die Konsequenzen aus

---

1. Die Vertagung erfolgte am 28.Juli 1819.
2. Im Hinblick auf die umfangreiche Arbeit Blases erübrigt es sich, die weiteren Kämpfe um die Gemeindeordnung hier darzustellen.
3. Reg.Bl. 1832, Nr.8, S. 81.

den Ideen des Frühliberalismus und der neuen Verfassung zu ziehen. Heffter sagt mit Recht, dass der Aufbau einer eigentlichen Selbstverwaltung mit dem Verfassungsleben aufs engste verknüpft war.[1] Er weist auch darauf hin, daß sich bis zur endgültigen Realisierung der Selbstverwaltungsgedanken zunächst die konstitutionellen Grundsätze und Machtansprüche des deutschen Liberalismus stärker durchsetzen mußten. Der Gedanke einer Beteiligung der Bürger an der Staatsverwaltung mußte zunächst geboren und alsdann seine Realisierung als notwendig erkannt werden. Daß es ein Abgeordneter der 1819 neugeschaffenen Landstände war, der als erster die Notwendigkeit einer Laienbeteiligung an der Verwaltung forderte, darf daher nicht überraschen. Nur einem Abgeordneten, der sowohl eine relativ unabhängige Stellung [illegible] Regierung und Verwaltung einnahm, als auch den damals noch der Opposition angehörenden liberalen Strömungen [illegible], mußte [illegible] die Reform der staatlichen Verwaltung in [illegible] Einführung von Selbstverwaltungsgrundsätzen dringlich erscheinen. So kündigte der Abg. v.Itzstein am 3.Aug. 1822 in der II.Kammer an,[2] er wolle eine Motion begründen, in der Seine Königliche Hoheit der Großherzog um einen Gesetzesvorschlag gebeten werden solle, durch den in sämtlichen Kreisen das Institut der Landrate eingeführt werden möge. v.Itzstein bezog sich in seiner [illegible] Handbuchlist auf das rheinbayrische Vorbild, wo Landrate bereits seit der napoleonischen Besetzung auf der Kreisebene tätig waren. Diese Landrate waren in Anlehnung an die napoleonischen Generalräte, dem "mageren Rest der revolutionären Selbstverwaltung von 1789"[3] geschaffen worden. Sie wurden als Kreisvertreter gewählt, doch standen ihnen keine umfangreichen Befugnisse zu. Im wesentlichen waren sie auf die Entscheidung von Haushaltsfragen beschränkt;[4] sie nahmen keinen Anteil an den sonstigen Fragen der inneren Verwaltung. - Das Schicksal dieser Anzeige des Abg. v.Itzstein vollendete sich indessen rasch, als die versprochene Begründung

---

1. Heffter, a.a.O., S.163.
2. "Motionsanzeige des Abg.v.Itzstein, [illegible] Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes, durch welches in sämtlichen Kreisen das Institut der Landraths nach dem Vorbilde [illegible] Landraths in Rheinbayern eingeführt werden möchte." Verhandlungen der Ständeversammlung [illegible], [illegible] 3.Aug. 1822, 7.Bd., S.170 und 258.
3. Heffter, a.a.O., S.127.
4. Dabei soll die große Bedeutung der Entscheidung von Haushaltsfragen im modernen Staat nicht verkannt werden.

der Motion unterblieb.

Noch einmal wurde von Welcker,[1] der mit Pottrack im Jahre 1831 in den neugewählten Landtag eingezogen war, der Versuch unternommen, die Idee von v.Itzstein neu zu beleben. Er stellte am 26. März 1831 in einem Schreiben an die II.Kammer [2] den Antrag, "die Hohe Kammer möge Se.Königliche Hoheit ehrfurchtsvoll bitten, daß Höchstderselbe den Kammern einen Gesetzesentwurf vorlegen lasse zur Aufhebung der Kreisdirektorien und zur Einführung von Geschwornen aus nicht besoldeten Volksdeputierten, die sich temporär versammeln." Die II.Kammer beschloß hierauf am 5. Dez. 1831[3] "die Hohe Regierung zu bitten, den Kammern von 1833 einen Gesetzesentwurf über die Einführung von Landrichtern nach dem Vorbilde dieses in Rheinbaiern bestehenden Institutes vorlegen zu lassen." Im Ergebnis war die Welckersche Demarche jedoch genau so erfolglos, wie die des Abg. v.Itzstein, da die Vorlage des geforderten Gesetzes unterblieb.

War der Schritt des Abg. v.Itzstein im wesentlichen auf die moderne liberale Auffassung von der Zurückdrängung der Staatsallmacht [4] - was durch den Erlaß der badischen Verfassung bereits zum Teil gelungen war - zurückzuführen, so waren für die Motion Welckers im wesentlichen andere Gründe bestimmend. Die herrschenden Zustände in der Mittelstufe der Verwaltung riefen mehr und mehr die Beschwerden und Klagen der Beamten und Bürger hervor. Schon im Jahre 1811 stellte Brauer im Hinblick auf die fehlerhafte Organisation der Kreisdirektorien nicht ohne Schärfe fest, daß der Umstand, daß sie in Streitigkeiten, in denen der durch

---

1. Zur Person Welckers: K.Wild, Karl Theodor Welcker, ein Vorkämpfer des älteren Liberalismus, 1913.
2. Original GLA 231/1462, Bl. 1.
3. Verhandlungen der Ständeversammlung. II.Kammer, Sitzung v. 5.12.1831 CL S.155.
4. Werner Weber, a.a.O., S.26 formuliert: "Die liberale Konzeption der Verwaltungsordnung ... stellt Staat und Individuum in ausgeprägter Polarität einander gegenüber. Sie bezeugt dabei ihre ausgesprochene Gunst dem Individuum. - Die maßgebende Vorstellung ist, daß der Einzelne sein Dasein selbst formen, daß die Gesellschaft der Individuen den Prozeß des sozialen Lebens selbst und frei von Staat gestalten sollte. Demgegenüber erscheint jedes kontrollierende, lenkende und ordnende Auftreten der staatlichen Verwaltung als grundsätzlich illegitim, als potentiell gefährlich und allenfalls dann gerechtfertigt, wenn es sich darum handelt, die Harmonie des gesellschaftlichen Lebens von Störungen zu befreien."

sie mitvertretene Staat selbst Partei war, Recht zu sprechen hatten, sie in seinem Urteil zu wahren asiatischen Paschas herabwürdige, über die nur der Strang, nicht aber die Gerechtigkeit Gewalt habe. [1] Auch Winter spart mit kritischen Bemerkungen gegenüber der Institution der Kreisdirektorien nicht. In einer im Jahre 1817 angefertigten Denkschrift über die Kreisdirektorien kommt er zu dem Schluß: "Die gegenwärtige Organisation ist zu traurig." Weiter führt er feststellend aus: "Die Kreisdirektorien sind bei den Unterthanen ebenso wie bei den Beamten verhaßt. Dieses ist notorisch.... Sodann sind die Kreisdirektorien dem teutschen Volksempfinden entgegen. Der Teutsche will einen Regenten, aber keinen Satrapen... Wenn eine kollegialische Regierungsform dem Genius des Volkes mehr angemesser ist, warum will man sie ihm nicht geben ?" [2]

Die Stimmen gegen die damalige Organisation der Mittelstufe der Verwaltung ließen sich beliebig vermehren. Dabei spielten oft nicht nur nüchterne Erwägungen über die beste Verwaltungsorganisation eine große Rolle, sondern noch viel häufiger waren emotionale Momente die Triebfeder zu kritischen Äußerungen. Das Volk war selbständiger geworden; es hatte aus den großen Wirren des beginnenden Jahrhunderts gelernt, daß die Regierung nicht ohne jede Kontrolle und Einflußnahme durch das Volk sein soll. Diesen Strömungen war der Art. 13 der Bundesakte zu verdanken, der die Einführung von Verfassungen vorsah. Das Volk aber wollte nicht nur an den Geschäften der hohen Staatsführung teilnehmen, sondern es hatte auch ein lebhaftes Bedürfnis nach Teilnahme und Einflußnahme auf die Geschäfte der unteren Verwaltung. Diesen Bemühungen um eine größere Selbständigkeit und gegen das "zu viel Regieren" war durch die Einführung der Gemeindeordnung 1831 einerseits und durch die Aufhebung der Kreisdirektorien 1861 anderseits Erfolg beschieden.

Gleichwohl verstummte die Kritik nicht. Sie wandte sich nach der Aufhebung der Kreisdirektorien nicht gegen das "zu viel Regieren",

---

1. Gutachten Brauers über die Organisation der Kreisdirektorien v. 15.1.1814, zit. nach Andreas, a.a.O., S. 522 ff. Das Gutachten selbst, sowie die Denkschrift Winters konnten im GLA nicht ermittelt werden.

2. Zit. nach Weiterich, a.a.O., S. 521.

sondern hatte zum Ziel, das Volk an der Verwaltung teilnehmen zu lassen.

So unternahm Welcker in einer umfangreichen Motion, [1] in der er die Realisierung liberalen Gedankenguts wie die Einführung von Schwurgerichten u.a. forderte, erneut den Versuch die "Civilverwaltung" dadurch zu verbessern, "daß durch die Einführung einer zweckmäßigen volksmäßigen Landraths- oder Kreisrathseinrichtung, dem Volke ähnlich, jedoch in größerem Maße als durch die württembergische Oberamtsverfassung, oder die preußischen oder baierischen Kreis- und Landrathseinrichtungen, eine gewisse Theilnahme in Beziehung auf die Provinzialverwaltung, ein Recht zur Berathung und Bewilligung provinzieller Einrichtungen, Straßen, Lehr-, Arbeits- und ähnlicher Anstalten und ein Recht der Bitte, Beschwerde und Controle in Beziehung auf die amtliche Provinzialverwaltung eingeräumt werde."-Zur Begründung dieser Motion führte Welcker aus, daß es unnatürlich sei und verderblich, wenn die Verwaltung der wichtigsten Interessen und Rechte der Bürger lediglich von entfernt wohnenden, studierten Regierungsbeamten in verschlossenen Stuben beraten und entschieden würden, und die übrigen Bürger nur passiv blieben. Außerdem seien fiskalische Erwägungen für seine Reformpläne maßgebend gewesen. Es sei nicht angängig für die Kreisregierungen, die völlig volksfremde Behörden seien, derartige Ansinnen auszugeben, wie es getan werde. Den Grundgedanken, der ihn zu seiner Motion geführt habe, verdanke er den Ansichten des Freiherrn vom Stein, der als Mittel zur Wiederherstellung der Größe Preußens das freie und öffentliche Zusammenwirken des Volkes und seiner Vertreter mit den Regierungsbeamten sehe; ohne dieses Zusammenwirken seien die Regierungsbeamten eine verdorbene kastenmäßige Bedientenklasse, die stets das Volk unterdrücke. - Der Motion Welcker war trotz warmer Unterstützung durch zahlreiche Abgeordnete zunächst kein Erfolg beschieden. Erst 6 Jahre später trat die Ständeversammlung der Verwirklichung der Idee einer Laienbeteiligung an der Verwaltung näher und verabschiedete ein diesbezügliches Gesetz.

---

1. Landtagszeitung 1842, Nr. 59, 60, S. 229 f.

4. Zum Erlaß dieses Gesetzes hatte neben anderen weniger wichtigen Gründen vor allem die schon früher geschilderte Unzufriedenheit weiter Bevölkerungskreise mit dem herrschenden Verwaltungszustand geführt. Aber nicht nur diese waren mit den herrschenden Verwaltungszuständen unzufrieden. Es waren auch manche Fachleute, die aktiv an der Staatsverwaltung mitarbeiteten, der Ansicht, daß eine Reform nottate. So erklärte der Abgeordnete Schmitt, der sich als ein Kenner der Verwaltungsverhältnisse bezeichnet, später in der Beratung über den Gesetzesentwurf der Regierung zur Verwaltungsneuordnung v. 20. Juli 1848 in der Sitzung vom 17. Okt. 1848: "Ich erkläre ohne Hehl, daß nach den seitherigen Mängeln eine Verbesserung, eine Reform der Verwaltung unvermeidlich gewesen ist." [1]

Diese heftigen Angriffe veranlaßten die Regierung, die Kreisregierungen zur Stellungnahme aufzufordern. Die nunmehr erstatteten Gutachten [2] faßte der Abgeordnete Bassermann 1845 zu einem großer Bericht zusammen, in dem er erneut die Mängel des augenblicklichen Verwaltungszustandes aufzeigte. [3] Die Regierung gab nun ihrerseits ihre Ansichten zur Verwaltungsreform in einem dem Budget von 1846 beigehefteten Gesetzesentwurf zur Neuorganisation der Verwaltungsbehörden kund. Danach sollten die Kreisregierungen abgeschafft und an ihre Stelle 55 Oberämter gesetzt werden. Dieser Gesetzesentwurf gelangte jedoch nicht zur Annahme.

Im Jahre 1848 wurde die Regierung von der II. Kammer erneut um Vorlage eines Gesetzes ersucht, in dem die Laienbeteiligung an der Verwaltung vorzusehen sei. [4] Die Regierung kam diesem Ersuchen nach und legte einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor, [5] dessen Verfasser und Urheber Johann Baptist Bekk [6] war. Er wurde

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, II. Kammer, 83. Sitzung, S. 7.
2. Diese Gutachten konnten im GLA nicht ermittelt werden.
3. Verhandlungen der Ständeversammlung 1845/46, II. Kammer 8. Beil., Heft, S. 53 ff und 5. Protokollheft S. 107 ff, 125 ff.
4. Verh. d. Ständevers. II. Kammer 1847/49, 5. Beil. Heft, S. 955, Pt. 9.
5. Ebenda, 7. Beil. Heft, S. 367 ff.
6. Zur Persönlichkeit: v. Weech in Bad. Biographien, I. 1875, S. 51. ff.

schliesslich als Gesetz "Die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden betr." am 10. April 1849 verkündet;[1] sein Inkrafttreten sollte durch besondere Bestimmungen festgelegt werden. Infolge der revolutionären Entwicklung und der sich daran anschliessenden Reaktion unterblieb jedoch diese Bestimmung, sodass der große Entwurf, der später der Gesetzgebung des Jahres 1863 zum Vorbild gedient hat, nicht realisiert werden konnte.[2]

Mit diesem Gesetz wurde zum ersten Male ernsthaft versucht, den Gedanken der Selbstverwaltung auf übergemeindlicher Ebene im Großherzogtum Baden zu verwirklichen. Die vielen Reden, die in der II.Kammer zu diesem Thema gehalten worden waren, schienen jetzt den gewünschten Widerhall gefunden zu haben, nachdem in angrenzenden Ländern die Selbstverwaltung auf übergemeindlicher Ebene z.T. schon seit längerer Zeit in die betreffenden Verwaltungsorganisationen aufgenommen und damit gute Erfahrungen gemacht worden waren.

So waren die württembergischen Amtskörperschaften, die in ihren Ursprung wahrscheinlich ins Hochmittelalter zurückreichen,[3] in späterer Zeit echte Selbstverwaltungskörperschaften, wenn ihnen das Selbstverwaltungsrecht auch erst im Jahre 1910 verfassungsmäßig gewährleistet wurde. Diese Verbände bewährten sich so gut, daß sie sich in ihrem Bestand und Wesensgehalt bis zur Uniformierung der Verwaltung im Jahre 1934 erhalten konnten.

Auch in Hessen waren die Vorläufer der Selbstverwaltung (oder wie sie damals auch genannt wurde: Interessenverwaltung) schon

---

1. Reg.Bl., S.205.
2. Inwieweit Weizel an diesem Gesetzesentwurf beteiligt war, konnte nicht geklärt werden, da nicht festgestellt werden konnte, wann die von Weizel hergestellte Denkschrift über die "Geschäftsvereinfachung und Verminderung bei den Verwaltungsstellen" (GLA.236/3570, Bl.14 ff.) gefertigt wurde. Der Auftrag zur Fertigung dieser Denkschrift datiert v. 15.April 1847, so daß manches dafür spricht, daß diese Denkschrift, die in Form eines Vortrages für das Ministerium des Innern erstellt wurde, bei der Arbeit an dem Gesetz von 1849 schon vorgelegen hat. Weizel verwendet in dieser Denkschrift das auch von Bissermann verwendete oben erwähnte Aufsichtsmaterial der Kreisregierungen und bringt Auffassungen, die später im Gesetz von 1863 verwirklicht wurden, zur Darstellung.
3. Die Amts- und Landschulbeschreibung des Jahres 1473 sehen sie als bestehend voraus.

länger bekannt. Das Edikt vom 6. Juni 1802 über die Organisation der Regierungsbehörden [1] beseitigte die staatliche Mittelinstanz der Verwaltung und schuf dafür Bezirke mit gewählten Bezirksräten. Später wurde der rechtliche Bestand dieser "Selbstverwaltungsbezirke" durch das Edikt vom 12. Mai 1852 bestätigt und erweitert: ein Zeichen, daß sich diese Verwaltungsorganisation bewährt hatte.

Die Existenz höherer Kommunalverbände war in Bayern unbekannt. Das Gesetz vom 11. Sept. 1825 sah jedoch die Möglichkeit vor, daß auch mehrere Gemeinden eines Verwaltungsbezirkes zu einer Distriktsgemeinde zusammenschließen, um die gemeinsamen polizeilichen und finanziellen Aufgaben zu lösen, die auf Grund ihrer Umfänge nur gemeinsam zu lösen waren. Später wurden sämtliche Gemeinden eines Bezirks durch Gesetz vom 24. Mai 1852 zu einer mit Körperschaftsrechten ausgestatteten Distriktsgemeinde zusammengefaßt.

Das badische Verwaltungsgesetz von 1849 lagen nach der Begründung zum Gesetzentwurf im wesentlichen zwei Gedanken zu Grunde, und zwar sollten die Gemeinden, die bislang ohne Bindung untereinander waren und einzeln im Staatsverband standen, nunmehr eine korporative Vereinigung zu Kreisen erfahren; ferner sollten die Bürger stärker als bisher an der öffentlichen Verwaltung teilnehmen. Mit der Beteiligung der Bürger an der Verwaltung hoffte man gleichzeitig im Sinne der damaligen eudämonistischen Staatsauffassung erzieherisch wirken zu können. Die neue Verwaltung "muß nämlich nothwendig eine Bildungsschule für den Bürger werden." [2] Einen weiteren Vorteil der neuen Verwaltungsorganisation glaubte man in dem nützlichen Einfluß, den das neue Gesetz auf die Beamten selbst und ihren Arbeitseifer ausüben würde, sehen zu können, da der Beamte ja jetzt unter der kritischen Aufsicht des Volkes stehe.

Gegenüber dem bisherigen Verwaltungszustand sollten teilweise sehr erhebliche und einschneidende Änderungen getroffen werden. So

---

1. Abgedruckt im Archiv der großherzoglich hessischen Gesetze und Verordnungen, VI.Bd., S.6) ff.
2. Bericht der Kommission der II.Kammer, Beil.Heft Nr.2 z.Prot. der 76. Sitzung v.9.Okt. 1848, S.46.

sollten nicht nur die Kreisregierungen, sondern auch die Bezirksämter aufgehoben werden, deren Geschäfte auf zwölf Kreise übergehen sollten.

Obwohl es in § 3 des Gesetzes heißt: "Die zu einem Verwaltungsbezirk gehörigen Gemeinden haben unter sich einen Kreisverband", handelt es sich bei den Kreisen nicht um Gemeindeverbände, sondern um echte Gebietskörperschaften, was sich besonders aus den Wahlvorschriften, welche die unmittelbare Wahl der Kreisabgeordneten vorsehen, aber auch daraus ergibt, daß die Kreisorgane unmittelbare Weisungsbefugnis gegenüber den Kreisangehörigen haben sollten.

Organe dieser neuen Kreisverbände sollten die Kreisversammlung, der Kreisausschuß und das Kreisamt sein. Das einflußreichste Organ war das Kreisamt, dem der Kreishauptmann vorstand. Dieser sollte mangels einer Wahlvorschrift vom Staat ernannt werden. Er hatte etwa die gleichen Befugnisse wie ein Bürgermeister gegenüber seiner Gemeinde, er konnte jedoch gegen Beschlüsse des Kreisausschusses im öffentlichen Interesse Einspruch beim Ministerium des Innern einlegen, gegen dessen Entscheidung der Kreisausschuß Rekurs beim Staatsministerium einlegen konnte. Der Kreishauptmann führte im Kreisausschuß und in der Kreisversammlung den Vorsitz; er hatte jedoch nur bei Stimmengleichheit ein Stimmrecht. Wenn man weiter in Betracht zieht, daß der Kreishauptmann das Exekutivorgan des Kreises war, sowie daß der Kreis in seiner Person nach außen vertreten wurde, so zeigt sich, daß eine starke und ausgeprägte Persönlichkeit zum unbeschränkten Herrn des Kreises im guten wie im schlechten Sinne hatte werden können. - Die Kreisversammlung war die Repräsentation der Kreisbevölkerung; sie sollte aus geheimen und direkten Wahlen hervorgehen. Aktiv und passiv wahlberechtigt sollten alle über 25 Jahre alten badischen Staatsangehörigen werden, die ein Jahr im Kreisgebiet ansässig waren oder als Staatsbürger dem Kreisverband Steuern entrichteten. Es sollte alle vier Jahre nach dem Mehrheitswahlsystem gewählt werden, wobei beim Ausscheiden eines Kandidaten ohne Nachwahl der Kandidat mit der nächsthohen Stim-

menzahl nachfolgen sollte.[1] § 54 sprach ein Verbot des imperativen Mandats für die Kreisabgeordneten aus.

Die Kreisversammlung wählte ihrerseits in geheimer Wahl aus 6 bis 8 Mitgliedern und 3 Ersatzleuten bestehenden Kreisausschuß. Passiv wahlberechtigt waren dabei alle zur Kreisversammlung wahlberechtigten Einwohner mit Ausnahme der Beamten und Anwälte. Der Kreisausschuß war zur gemeinsamen Ausführung der Beschlüsse der Kreisversammlung zusammen mit dem Kreishauptmann berufen. Dieser konnte den Kreisausschuß nach Bedürfnis einberufen; unabhängig hiervon sollte er einmal monatlich zusammentreten.

Aufgabe der Kreisversammlung war es, alle Interessen des Kreises zu beraten und hierüber Beschlüsse zu fassen. Ausgeschlossen von einer Beratung in der Kreisversammlung sollten nur Gegenstände sein, die auf höherer Ebene als der Kreisebene lagen. Dem Kreisausschuß waren hingegen außer seiner grundsätzlichen Beteiligung an der Exekutive enumerativ bestimmte Aufgaben zugewiesen, die sowohl administrativer wie justizieller Natur waren, deren Aufzählung im einzelnen hier unterbleiben kann.[2] Es war vorgesehen, daß diese Befugnisse durch das Ministerium des Innern erweitert werden konnten. Es war ferner vorgesehen, daß für den Fall gemeinsamer größerer Interessen sich mehrere Kreisverbände zu einem Verband höherer Ordnung mit einer besonderen Verbandsversammlung zusammenschließen konnten. Die Möglichkeit eines solchen Zusammenschlusses, die später immer wieder erfolglos angestrebt wurde, verdient besondere Beachtung.

Neben den neu geschaffenen Selbstverwaltungsverbänden sollte keine eigentliche und unmittelbare Staatsverwaltung mehr ausgeübt werden. In Hinblick auf die Person des staatlich ernannten

---

1. Interessant ist in diesem Zusammenhange, daß nach der Begründung zum Regierungsentwurf belgische Verhältnisse für die doppelte Vertretung - wie auch für andere Bestimmungen - maßgeblich waren; Beil.Nr. 3 z.Prot. d. 72. öff.Sitzg. v.20.Juli 1848, S. 374.
2. S. hierzu Denkschrift v. 1910, S. 15.

Kreishauptmannes hielt man eine Beibehaltung der unmittelbaren Staatsverwaltung im Ganzen für überflüssig. Es war jedoch vorgesehen, daß staatliche Beamten zur unmittelbaren Aufsicht über die Kreisverwaltungen eingesetzt werden konnten, wenn dies erforderlich werden sollte. Ferner konnte die Staatsregierung Befugnisse, welche dem Kreisamte zustanden außerordentlichen Bevollmächtigten übertragen. Eine weitere Möglichkeit zur Geltendmachung unmittelbarer Staatsgewalt kann in der Bestimmung des § 22 gesehen werden, in dem bestimmt wurde, daß Beschlüsse der Kreisversammlung der Staatsgenehmigung bedurften, soweit diese Genehmigung nach den Vorschriften der Gemeindeordnung im gleichen Falle von allen Gemeinden auch für die Gemeindebeschlüsse einzuholen wäre. Durch diese elastischen Möglichkeiten des unmittelbaren Staatseingriffs verliert sich der erste Eindruck, als wäre man durch die Abschaffung der unteren staatlichen Verwaltung zu Gunsten der Selbstverwaltung zu weit gegangen.

Der Entwurf ließ in keiner seiner Bestimmungen verkennen, daß mit der zentralistischen und umfassenden Staatsverwaltung gebrochen werden sollte. Man hielt die Zeit für gekommen die Staatsverwaltung, die bei der Neuorganisation des Großherzogtums zur Durchführung einer gleichen und allgemeinen rechtlichen Behandlung sämtlicher Einzelterritorien so nützlich und gleichzeitig unentbehrlich war, durch eine dem Zeitgeist entsprechende liberale und auf die Beteiligung des Volkes abgestellte Verwaltung abzulösen. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die unmittelbare Staatsverwaltung im Jahre 1848 zur einheitlichen Lenkung des gesamten Staates von oben, wodurch ein Gefühl der Zusammengehörigkeit geweckt werden sollte, nicht mehr erforderlich war. Die Einführung der Verfassung und die damit verbundene Schaffung der Landstände, in die sämtliche badischen Landschaften ihre z.T. scharf profilierten Köpfe entsandt hatten, erzeugte ein hinreichendes gemeinsames Staatsbewußtsein, das bald stark integrierende Wirkungen zeitigte. Anderseits war es die Erschließung durch den Verkehr - insbesondere durch die Eisenbahn und hier wiederum durch die Rheintallinie - die es ermöglichte, daß Taubergrund und Neckarkreis stärker zusammenwuchsen, als man auf Grund der räumlichen Entfernung zunächst hätte an-

nehmen dürfen. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß dem Wachsen eines Zusammengehörigkeitsgefühls, wie es das Ziel der Gesetzgebung der Jahre 1803 und 1809 gewesen war, natürliche Schranken dadurch gesetzt waren, daß das badische Volk im wesentlichen zwei verschiedenen Volksstämmen, den Franken und den Alemannen zugehört. [1] Man durfte also im Jahre 1848 zu Recht der Auffassung sein, daß eine straffe zentrale Staatsverwaltung durch den Gesichtspunkt des besseren Zusammenwachsens allein nicht mehr gerechtfertigt war. Anderseits kamen die Auffassungen des Freiherrn vom Stein über die Organisation der Verwaltung den damaligen liberalen Kreisen - zumindest den mehr nach links orientierten - sehr entgegen.

Die Reform kam jedoch, - wie bereits dargestellt - nicht zur Ausführung. Die Ereignisse des Jahres 1848, als die Freiheit in Anarchie auszuarten drohte, ermutigte die Verantwortlichen nicht dazu, die Teilnahme des Volkes an der Regierung in dem Maße zu erweitern, wie es von dem Gesetz beabsichtigt war. Man wird dies jedoch nicht zu bedauern haben. In der Denkschrift von 1910 wird im Hinblick hierauf mit Recht gesagt, "daß man sich nicht wohl vorzustellen vermag, daß die Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen und kultureller Entwicklungsverhältnisse in zahlreichen Städten, wie sie die Verminderung der 74 Bezirksverwaltungsstellen auf 12 mit sich gebracht hätte, die hierdurch bedingte Erschwerung des Verkehrs der Bevölkerung mit den maßgebenden Personen und Behörden der Bezirksverwaltung, die Übertragung der ganzen Bezirksverwaltung auf Selbstverwaltungsorganisationen, die Einengung der Initiative der Einzelbeamten durch die Befugnisse der Kreisversammlung und des Kreisausschusses, auf die Dauer befriedigend und namentlich finanziell vorteilhaft gewirkt haben würde." [2] - Die Krassheit des Unterschiedes zwischen dem Bestehenden und den Reformplänen entspringt somit der Bereitheit der damaligen Stimmung gegen die nachfranzösischem Vorbild bürokratisch organisierte staatliche Verwaltung; eine Neuordnung, die mit der Tradition völlig brach und in jeder Beziehung Neuland

---

1. Die Grenzlinie zwischen den beiden Stämmen folgt im Lande Baden etwa mit dem Verlauf der Murg.
2. Denkschrift von 1910, S. 16.

kurrat, mußte jedoch scheitern, wenn sie in einer so unruhigen Zeit wie der damaligen vorgenommen wurde. Das Volk hatte allen Anlaß gehabt, sich genau so wie früher gegen die alte so auch jetzt sich gegen die neue aus andere Extrem weisende Verwaltungsorganisation zu wenden.

Im Interesse der Idee der Selbstverwaltung war es dieser ein Gewinn, daß die Reform der Jahre 1848/49 nicht realisiert werden konnte.

5. Die geleistete Arbeit dürfte jedoch nicht umsonst gewesen sein. War der Versuch, die Selbstverwaltung auf über gemeindlicher Ebene in Baden einzuführen, fürs erste gescheitert, so war die Lage doch nicht hoffnungslos, denn der Selbstverwaltungsgedanke konnte durch die Auswirkungen der Februarrevolution nicht endgültig unterdrückt worden sein.

Der erste Anstoß zu weiterer Verwirklichung ging diesmal vom Minister des Innern aus, der in einem Rundschreiben v. 17.Sept. 1849, das die Tätigkeit der Bezirksbeamten zum Inhalt hatte, die Amtsvorstände eindringlich aufforderte, "überall, wo es sich um wichtigere Interessen handelt, den Rat kundiger und patriotischer Männer des Bezirks einzuholen, weil einerseits durch eigene Ansichten erweitert und geläutert, andererseits richtigere Begriffe über Zweck und Motive der Regierungsmaßregeln verbreitet, die Mitwirkung einflußreicher Bürger für deren Einführung im Leben gesichert und zugleich auch dem bürgerlichen Element schon derzeitig auf die einfachste Weise die nötige Einwirkung auf die Staatsverwaltung eingeräumt und ihr so Lebendigkeit, Frische, Natürlichkeit und Kraftheit zu eigen gemacht werden." [1] - Da diese Verordnung durchgeführt wurde und ferner durch Verordnung v. 21.Juni 1850 [2] die Zuständigkeit der Bezirksämter gegenüber den Kreisregierungen wesentlich erweitert und ihnen nunmehr grundsätzlich die erstinstanzliche Zuständigkeit für alle Verwaltungssachen zugewiesen wurde, war der Wunsch, die Selbstverwaltung an die Stelle der staatlichen Mittelstufe zu setzen,

---

1. Zit. nach Denkschrift v. 1910, S. 18; das Rundschreiben selbst konnte im GLA nicht ermittelt werden.
2. Reg.Bl. Nr. 31, S. 252; die Vorarbeiten zu dieser Verordnung wurden von Bissel geleitet, worauf Weiterich, a.a.O., S. 49, Fußn. 2 besonders hinweist.

nicht mehr allzu stark. Erst Ende der 50er Jahre ergriff die II.Kammer wieder die Initiative im Kampfe um die Verwaltungsreform. Am 11. Febr. 1858 ersuchte sie die Regierung, sie wolle " den ganzen Staatsorganismus in der Richtung seiner Vereinfachung prüfen und Vorschläge machen, damit deren Resultat, soweit erforderlich, der nächsten Ständekammer vorgelegt werden könne."[1] Im Jahre 1863 wurde diesem Wunsche entsprochen, indem die Regierung ein Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung vorlegte.

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, II.Kammer, [illegible] S.116.

V. Das badische Verwaltungsgesetz von 1863.

1. Der Lameysche Entwurf.
2. Die neue Verwaltungsorganisation.
   a. Die Staatsverwaltung,
   b. Der neue Kreis, ein Schwerpunkt der Verwaltung,
   c) Der Bezirksverband als höherer Kommunalverband.
3. Das Verwaltungsgesetz, ein Höhpunkt der badischen Verwaltungsorganisation.

1. Die im Jahre 1861 einsetzenden Arbeiten an einem Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung fanden einen Verwaltungszustand vor, der im wesentlichen immer noch auf der Organisation des Jahres 1809 beruhte. Die Einsicht, dass diese Organisation in ihrem Wesen nicht mehr zeitgemäß war, hatte das Gesetz von 1849 und schließlich die Verwaltungsneuordnung von 1863 im Gefolge. In diese neue Verwaltungsordnung mußten Bestimmungen aufgenommen werden, die erreichen sollten, "...in dem bedeutsamsten Gebisten des Staatslebens eine freiere Entwicklung zu befördern und der lebendigen Theilnahme des Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten gesetzliche Wege zu eröffnen," wie es treffend Großherzog Friedrich I. in seiner Ansprache anläßlich der Eröffnung der Ständeversammlung ausführte.

Der Regierungsentwurf des Verwaltungsgesetzes [1] trug diesem Gedanken Rechnung; im wesentlichen liegen ihm die folgenden Überlegungen zu Grunde: Bei der Staatstätigkeit sind zwei Hauptmomente zu unterscheiden, "wovon das eine die eigentliche Verwaltung, vorzugsweise die Pflege der Interessen, d.h. die Sorge für die unmittelbare Befriedigung gemeinsamer positiver Bedürfnisse des wirtschaftlichen und Kulturlebens...., das andere die eigentliche Regierungstätigkeit umfaßt...., welche einerseits zum Zwecke hat die Aufrechterhaltung der Staatsverfassung und die Sorge für die äussere und innere Sicherheit des Staates... sowie die im Interesse der Gesamtheit zu übende Aufsicht auf

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, 1861/63, 4.Beil.Heft, II.Hälfte, S.607 - 620; das Original befindet sich in GLA 231/1564, Bl.4. ff.

die Wirksamkeit der in den Staatsorganismus verflochtenen korporativen Verbände, anderseits die Entschärfung von Streitigkeiten." [1]

Der bürokratisch zentralisierte Staat hatte bislang beide Verwaltungstätigkeiten fast in der Hand behalten, obwohl das erste der beiden Momente - und das wurde auch bereits erkannt - der unmittelbaren staatlichen Einflussnahme nicht unbedingt bedurfte. Es konnte nämlich die Sorge um die Verwaltung von Gegenständen, die ihren Ursprung in einem begrenzten Gebiet oder in einer abgeschlossenen Bevölkerungsgruppe haben und die für die eigentliche Staatsverwaltung nur von mittelbarem Interesse sind, der daran beteiligten Bevölkerung zur eigenen Besorgung überlassen werden, wobei der Staat sein mittelbares Interesse durch ein Aufsichtsrecht gewahrt hätte.

Die Begründung zum Regierungsentwurf bezeichnete diese Zuweisung von Gegenständen, deren Verwaltung sonst Sache der Staatsbehörden war, an die Beteiligten selbst, als Selbstverwaltung im engeren Sinne. Was der Regierungsentwurf hier als Selbstverwaltung i.e.S. bezeichnet, ist nichts anderes als der sich in dieser Zeit durchsetzende Begriff der Selbstverwaltung im juristischen Sinne. Er wurde wohl zum ersten Male - wenn auch noch stark mit dem politischen Selbstverwaltungsbegriffe verknüpft - in der Verwaltungslehre des Staats- und Verwaltungsrechtslehrers Lorenz v. Stein vorgetragen. [2] Dieser juristische Selbstverwaltungsbegriff wurde jedoch im politischen Sinne in der Begründung zum Regierungsentwurf dahin erläutert, daß Grundlage dieser Selbstverwaltung eine gewählte Vertretung sei. Im Ergebnis handelte es sich also bei dem der Begründung zu dem Entwurf zu Grunde gelegten Selbstverwaltungsbegriff um einen komplexen Begriff, der aus Bestandteilen des juristischen wie des politischen Selbstverwaltungsbegriffes zusammengesetzt war.

Als Selbstregierung bezeichnete der Entwurf hingegen die Tätigkeit von Ehrenbeamten, die unmittelbare Staatstätigkeit ausüben. Dieser Begriff der Selbstregierung wird vom juristischen

---

1. a.a.O., Bl.15.
2. Bei der weiteren Entwicklung der höheren Kommunalverbände wird man bei der Untersuchung des Hauptwesensmerkmals dieser Verbände - des Selbstverwaltungsrechts - diesen juristischen Begriff der Selbstverwaltung zu Grunde legen müssen. Verbände, die Selbstverwaltung nur im politischen Sinne haben, werden in den späteren Jahrzehnten nur bedingt als höhere Kommunalverbände anzusprechen sein, vergl. hierzu Forsthoff, a.a.O., § 24, I, a.

Selbstverwaltungsbegriff nicht umfaßt; er ist mithin im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit ohne Interesse.

Der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Schaffung von Kreisverbänden als Selbstverwaltungskörperschaften lag im wesentlichen dasselbe zu Grunde, was für die geplante Neuführung von Selbstverwaltungskörperschaften im Jahre 1941 maßgebend war. Die Begründung zum Regierungsentwurf ging davon aus, daß es viele Bedürfnisse und Interessen der öffentlichen Verwaltung gebe, die für eine übergemeindliche Selbstverwaltung ihrer Natur nach bestimmt und geeignet seien. Diese Aufgaben den Staat übertragen hieße, diesen mit Dingen belasten, die seine übrigen Tätigkeiten nur hemmen würden, von den unproportional viel höheren Aufwand einmal ganz abgesehen.

Es sei keineswegs notwendig, daß diese neu zu schaffenden Kreise mit den staatlichen Verwaltungsbezirken zusammenfielen. Da die Verhältnisse bei den letzteren ganz anders lagen sei eine bedeutend höhere Anzahl der Staatsverwaltungsbezirke als die der Selbstverwaltungsverbände dringend geboten. Die Kreise müßten zur Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit eine gewisse Umfangsgröße haben; die Amtsbezirke sollten hingegen im Hinblick auf eine rasche und übersichtliche Verwaltung in ihrer bisherigen Größe beibehalten werden. Außerdem sollten die Amtsbezirke in Selbstverwaltungskörperschaften nur insoweit umgewandelt werden, als den Gebot der Zeit entsprechend die tüchtigsten durch ihre Einsicht und durch ihren Gemeinsinn ausgezeichneten Männer des Bezirks unter der Leitung eines Staatsbeamten bei einer Reihe von Geschäften im Amtsrat mitwirken sollten. [1]

Die höheren Verwaltungsbehörden müßten dementsprechend ebenfalls umgebildet werden. Da das Schwergewicht der Verwaltung, das bislang auf den Kreisregierungen gelastet habe, auf die Kreise und Amtsbezirke abgetreten werden sollte, würde sich eine staatliche Mittelinstanz erübrigen. Die Aufgaben, die von den Kreisen und Amtsbezirken nicht erfüllt würden, müßten ihrer Natur nach einer Kollegialverwaltungsbehörde, dem Verwaltungshof zugewiesen werden.

---

1. Auch aus diesen Ausführungen ergibt sich wieder, wie wenig man sich damals noch Klar den Unterschied zwischen Selbstverwaltung im juristischen und politischen Sinne im klaren gewesen ist.

Zur Kontrolle der unteren Verwaltungsbehörden soll aber eine besondere Aufsicht durch das Ministerium unerläßlich. Die Größe des Großherzogtums erlaube indes nur eine dezentralisierte Ministerialaufsicht, die durch vier Landeskommissäre ausgeübt werden solle.

So zeigt sich, daß die Begründung zum Regierungsentwurf weitgehend die selbe Zielsetzung aufwies, wie sie bereits im Gesetz von 1849 verwirklicht war. [1] Trotzdem lassen sich erhebliche Abweichungen zwischen dem Regierungsentwurf von 1863 und dem nicht in Kraft getretenen Gesetz von 1849 feststellen. Das Gesetz von 1849 war besonders kompromißlos, als es die Staatsverwaltung in der Mittel- wie in der Unterinstanz restlos beseitigen wollte. Dieser revolutionäre Schritt wurde von dem Gesetzgeber des Jahres 1863 nicht gewagt. Hierin ist der bedeutsamste Unterschied zu dem Gesetz von 1849 zu erblicken.

Es war ein großer Vorteil des Gesetzesentwurfes von 1863, daß er die bestehende Verwaltungsunterinstanz in das neue Gesetz einbaute. Das Gesetz von 1849 hätte allein dadurch, daß vielen Amtsstädten ihre Behörde genommen worden wäre, starke Kritik von Seiten breiter Volksschichten erfahren müssen.

Gemeinsam ist dem Entwurf von 1863 mit dem Gesetz von 1849 die Errichtung von besonderen Aufsichtsbeamten, die gleichzeitig Bevollmächtigte in besonderen Angelegenheiten sein sollten. War die Einsetzung eines besonderen Aufsichtsbeamten im Gesetz von 1849 nur für den Bedarfsfall vorgesehen, so war diese Aufsicht nach dem Entwurf von 1863 dem Landeskommissär, einem Staatsbeamten, zugeteilt.

Vergleicht man das Gesetz von 1849 mit dem Entwurf von 1863, so ergibt sich, daß man 1863 im Gegensatz zu damals nicht gewillt war, der Verwirklichung der Idee der Selbstverwaltung die gesamte überlieferte Verwaltungsorganisation zu opfern. Man suchte einen Ausgleich zwischen Staats- und Selbstverwaltung zu finden,

---

1. Daß trotzdem in der Debatte der II. Kammer nie von dem Gesetz von 1849 die Rede war, ist bemerkenswert, im Hinblick auf die Tatsache, daß es die Abgeordneten nach Möglichkeit zu vermeiden suchten, von den politischen Tendenzen der Jahre 1848/49 zu sprechen, jedoch nicht weiter erwähnenswert.

wobei jedoch besonderer Wert auf die größtmögliche Realisierung der Selbstverwaltungsidee gelegt wurde. Nur diesem letzteren Umstand im Zusammenhang mit der damals herrschenden Unklarheit über das Wesen der Selbstverwaltung ist es zuzuschreiben, daß man die Staatsverwaltung in der unteren Instanz nicht ohne Laienbeteiligung ausüben wollte.

Die der Begründung zum Regierungsentwurf von 1863 zu Grunde liegenden Überlegungen sucht der Entwurf zu erreichen, in der er

1. die Bildung von Kreisverbänden, von etwa 100 - 200 000 Einwohnern vorschlägt, welche ihre wirtschaftlichen und kulturellen Belange, soweit sie nicht den Staat als Gesamtheit angehen, selbst regeln sollen. Organe dieser Selbstverwaltung sollen die Kreisversammlung und der von dieser gewählte Kreisausschuß sein.
2. das Institut der Bezirksräte einführt. Diese würden von der Regierung unter Mitwirkung der Kreisversammlung ernannt und haben die Aufgabe, an der staatlichen Verwaltung teilzunehmen.
3. die bisherige Verwaltungsmittelinstanz, die Kreisregierungen aufhebt und deren bisherigen Zuständigkeiten auf das Ministerium des Innern, den einem unmittelbaren Unterstellten Verwaltungshof, sowie auf die Bezirksämter und Amtsräte überträgt.

Dieser Entwurf, der durch großherzogliche Verfügung vom 4.Februar 1863 der II. Kammer zugeleitet wurde, fand dort eine gute Aufnahme. Ohne wesentliche Änderungen wurde er im wesentlichen angenommen und am 5.Okt. 1863 verkündet. [1] - Nach § 123 der Vollzugsverordnung zum Verwaltungsgesetz vom 12.Juli 1864 [2] trat es gleichzeitig mit dieser Vollzugsverordnung am 1.Okt. 1864 in Kraft. Damit war im Großherzogtum Baden nach langem Kampfen die Idee der Selbstverwaltung auf übergemeindlicher Ebene verwirklicht worden. Gleichzeitig war aber auch mit diesem Gesetz die Richtung für die spätere selbständige Kreisgesetzgebung Badens gewiesen.

---

1. Reg.Bl. 1863, Nr. 44, S. 399 ff.
2. Reg.Bl. 1864, Nr. 31, S. 333.

2. Nach dem Gesetz unterschied der neue Verwaltungsaufbau zunächst die innere Staatsverwaltung, die durch die Bezirksämter mit den Bezirksräten, durch den Verwaltungshof und durch das Ministerium des Innern mit den Landeskommissären ausgeübt wurde. Die Selbstverwaltung wurde in den Kreisen, sowie in den fakultativen Bezirksverbänden ausgeübt. Als Zwittererscheinung zwischen Staats- und Selbstverwaltung sei noch die Bezirksversammlung genannt, die nach der juristischen Dogmatik der damaligen Zeit teilweise zu den Selbstverwaltungsbehörden gezählt wurde, in der man aber heute nur noch eine Versammlung zur Beratung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu erblicken vermag. Ferner hat das Gesetz hinsichtlich der Verwaltungsrechtspflege die Bezirksämter mit den Bezirksräten als Verwaltungsgerichte I. Instanz, sowie den Verwaltungsgerichtshof [1] als höchste Instanz vor.

a. Die enge Verzahnung von Staats- und Selbstverwaltung nach dem Gesetz von 1863 macht eine kurze Darstellung der Staatsverwaltung notwendig. - Die Bezirksämter wurden von dem Gesetz von 1863 im alten Umfang übernommen. [2] Sie wurden jedoch insofern umgestaltet, als dem Bezirksbeamten zur Mitwirkung bei der Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten und zur Unterstützung bei der sonstigen staatlichen Verwaltung ein Bezirksrat zur Seite gestellt wurde, § 2, der das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung begründen und verstärken sollte. Dieser Bezirksrat sollte je nach Größe des Bezirks aus 6 bis 9 "durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichnete Bewohnern" [3] bestehen. Dem Bezirksrat wurden dabei sowohl entscheidende wie auch nur beratende Funktionen zugedacht. Bei nur beratender Funktion führte der Bezirksbeamte im Kollegium den Vorsitz; er hatte Stimmrecht und bei Stimmengleichheit gab seine Stimme den Ausschlag, § 4. Für die sachliche Zuständigkeit des Bezirksrates galt das Enumerationsprinzip. Von der Mitwirkung der Bezirksräte waren zunächst ausgeschlossen sämtliche Gegenstände der inneren Verwaltung, die zentralisiert bleiben mußten, und deren wirksame Erledigung nur dere

---

1. Das Rekursgericht des Regierungsentwurfs.
2. Ihre Zahl betrug 59, die sich jedoch bis 1910 auf 53 senkte.
3. § 2 des Gesetzes.

die Organe der Staatsverwaltung selbst erfolgen konnte. Ferner sollten zum Zwecke einer einheitlichen Verwaltung alle die Verwaltungsgeschäfte von einer Mitwirkung der Bezirksräte ausgeschlossen sein, die den gesamten Staatsverband berührten. Die Bezirksräte sollten jedoch dort angemessen beteiligt werden, wo die Regelung staatlicher Verwaltungsgeschäfte anstand, deren Behandlung keine staatseinheitliche zu sein brauchte. Bei der Aufteilung der Geschäfte auf Bezirksbeamten und Bezirksräte "sollte nach dem Grundsatz verfahren werden, das bürgerliche Element dann beizuziehen, wenn der einzelne Geschäftsgegenstand die kollegialische Behandlung gestattet und durch die Verwertung örtlicher Kenntnisse und Erfahrungen in besonderer Weise gefördert werden kann. Dagegen sollte die rein politische und polizeiliche Executive mit dem Erfordernis nach raschem und einheitlichem Handeln dem staatlichen Beamten allein vorbehalten sein." [1] Es ergibt sich, daß Verwaltungsgegenstände, deren Behandlung nicht an die Zustimmung des Bezirksrats gebunden war, wie bisher vom Bezirksbeamten allein erledigt werden sollten.

Die Tätigkeit eines Bezirksrats wurde ehrenamtlich auf die Dauer von zwei Jahren ausgeübt; die Hälfte der Mitglieder trat alljährlich aus, §§ 2 und 3.

Das Gesetz von 1863 führte ferner die Institution der Landeskommissäre neu in die badische Verwaltung ein. Diese bildeten keine besondere Mittelinstanz zwischen dem Ministerium und der Bezirksverwaltung, sondern waren mit besonderer Vollmacht versehene Mitglieder des Ministeriums des Innern, dazu berufen, möglichst nahe Beziehungen der Zentralverwaltung mit den Bezirksverwaltungsbehörden zu ermöglichen. Sie waren beauftragt, innerhalb des ihnen zugewiesenen Teiles des Staatsgebietes die unmittelbare Aufsicht über den Gang der Staats- und Kommunalverwaltung zu führen. Sie hatten sich an Ort und Stelle mit den Problemen der Organe der unteren Staats- und Kommunalverwaltung vertraut zu machen, in gegebenenfalls anregend oder, anstelle der Bezirksinstanzen empfehlend eingreifen zu können,

---

1. Böhler, a.a.O., S. [illegible].

sowie nur in den Sitzungen des Ministerrats auf Grund eigener Wahrnehmungen Bericht erstatten zu können.[1]

b. Knüpfte das Gesetz von 1863 hinsichtlich der Verwaltung in den Bezirken zu einem Großteil an die seit 1809 bestehenden Verhältnisse an, so vollzog sich mit diesem Gesetz - wie schon dargestellt - ein Wandel in der Mittelinstanz. Was 1848/49 unvollzogen blieb, wurde nun realisiert.

Zum Zwecke der Besorgung solcher öffentlicher, wirtschaftlicher und kultureller Interessen, welche für die Gesamtheit des Staates nur von mittelbarer Bedeutung waren, weil sie ihre Entstehung in größeren oder kleineren Bezirken des Gesamtstaatsgebietes oder in gewissen Kreisen der Bevölkerung fanden, sollten 11 Kreise geschaffen werden. Diese Kreise waren höhere Kommunalverbände im Sinne der oben angeführten Definition.[2] Der Aufbau war zunächst als der eines echten Gemeindeverbandes gedacht. So sagte die Begründung zum Regierungsentwurf: "Die Grundlage des Kreisverbandes bildet die Vereinigung einer Mehrzahl von Lokalgemeinden und selbständigen Gemarkungen zu höherem Gemeindeverband."[3] Die Gemeinden sollten ihren Einfluß auf den Kreisverband durch die Wahl eines Teils der Kreisabgeordneten ausüben. Diese Plüne wurden verwirklicht. Hierdurch kam eine unmittelbare Vertretung der Kreisgemeinden im Repräsentativorgan des Kreisverbandes, der Kreisversammlung zustande. Der Aufbau der Kreise als Gemeindeverbände führte dazu, daß die Deckung des Kreisaufwandes durch Umlagen auf die einzelnen Gemeinden erfolgte, § 43. - Der Aufbau der Kreise als echte Gemeindeverbände wurde jedoch nicht konsequentlos durchgeführt. Andererseits fehlten zur Charakterisierung der Kreise als Gebietskörperschaften die hierzu erforderlichen Merkmale. Erst später, als man die Errungenschaften der politischen Umwälzung des Jahres 1918 auch auf der Kreisebene wirksam machen wollte - zu einer Zeit, als man im ganzen Reich und in sämtlichen Instanzen gleiche, unmittelbare Wahlen zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften einführte usw. - wurde die Umwandlung der Kreise in reine Gebietskörperschaften durchgeführt.

---

1. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Landesdirektionen gibt das Verwaltungsgesetz in § 22 und die Vollzugsverordnung dazu v. 12.7.1864 in §§ 16 bis 20.
2. Schühly weist in seinem Beitrag: Ursprung und Weg der Verwaltungsrechtspflege in Baden (DÖV 1953, S. 616, Sp. 1) hierauf besonders hin.
3. a.a.O., S. 14.

Der räumliche Umfang der Gebiete der elf Kreise wurde durch Verordnung vom 12.Juli 1864 [1] bestimmt. Danach waren die Kreise nach ihrer Einwohnerzahl und Gebietsgröße sehr verschieden, was jedoch bei der Eigenart des Verlaufs der badischen Landesgrenze sowie im Hinblick auf die verschieden dichte Besiedlung des Landes nicht überrascht. So zählte im Jahr 1864 der kleinste Kreis [2] 63 093, der größte [3] jedoch 211 563 Einwohner.[4]

Die neuen Kreise waren Selbstverwaltungsverbände. § 25 des Verwaltungsgesetzes bestimmte: "Die Kreise bilden korporativ-liche Verbände. Sie besorgen ihre Angelegenheiten selbständig, vorbehaltlich der gesetzlichen Aufsichtsrechte des Staates." Im Hinblick auf die damals als naturbedingt angesprochene, eigenartige Beschränkung der Selbstverwaltungstätigkeit sprach man von "Interessenverwaltung". Man verstand unter diesem Begriff "die Übertragung einer Reihe von Interessen, für welche sonst die Staatsbehörden eintraten, an die Beteiligten selbst".[5]

Die der Selbstverwaltung als Wesensmerkmal eigentümliche Staatsaufsicht wurde vom Ministerium des Innern durch den Landeskommissär und den Kreishauptmann ausgeübt. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf sollte die Staatsaufsicht "auf das geringste Maß dessen beschränkt sein, was die Einheit und Harmonie der gesamten Staatsverwaltung erfordert."[6] Die Staatsaufsicht trat besonders in dem in § 94 Abs.II vorgesehenen Erfordernis der Genehmigung der Kreisanleihen hervor. Ferner war die Staatsaufsichtsbehörde befugt, einzelne Beschlüsse, die entweder gegen das Gesetz verstießen oder allgemeine Interessen verletzten für nichtig zu erklären. Den stärksten Ausdruck findet das Aufsichtsrecht jedoch in dem Recht der Staatsregierung, die Kreisversammlung jederzeit aufzulösen. Dieses Recht sollte nicht die Bedeutung haben, welche der gleiche

---

1. Reg.Bl. Nr.29, S.299-315.
2. Villingen.
3. Karlsruhe.
4. Weizel, a.a.O., S.159.
5. Begründung zum Regierungsentwurf, S.4.
6. Begr.z.Reg.Entw., S.16.

Maßnahme bei politischen Repräsentativorganen nicht kam, sondern sollte lediglich dazu dienen, daß durch eine Gesamterneuerung der Kreisvertretung eine Lähmung ihrer Arbeit durch unaustragbare Streitfragen verhindert wird.

Die Kreise des baiisenen Verwaltungsgesetzes von 1863 waren autonom, d.h. sie hatten das Recht hinsichtlich der ihnen übertragenen Aufgaben objektives Recht zu setzen. So bestimmte § 41 Verw.Ges., der zunächst den Umfang der Gegenstände festlegte, mit denen sich die Kreisversammlung befassen durfte, daß über diese Gegenstände Beschlüsse, d.h. verbindliche Regelungen gefaßt werden konnten.

Der Kreis hatte eine eigene Finanzhoheit; er übte diese insofern aus, als er von den Kreisgemeinden nach dem Verhältnis ihrer in einem besonderen Kreissteuerkataster zusammengefaßten Steuerwerte und -anschläge Umlagen erheben konnte. Eine direkte Besteuerung der Kreisangehörigen war nicht vorgesehen. Waren an einzelnen Unternehmungen des Kreises bestimmte Gemeinden in erhöhtem Maße beteiligt, so konnte durch die Kreisversammlung die Leistung von Vorausbeiträgen beschlossen werden.[1] Neben den Umlagen auf die Gemeinden erfolgte die Deckung des Kreisaufwandes durch Staatsdotationen. Diese Dotationen erhielten die Kreise für die ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben, so für die Besorgung des Landarmenwesens. Später wurden besondere Dotationen bewilligt, die der Unterhaltung der den Kreisen durch das Straßenbaugesetz überwiesenen Landstraßen nach Maßgabe der Gesetze vom 27.Dez. 1891 [2] und vom 20.Juni 1900 [3] dienten. Außerdem kamen nach den §§ 12 bis 17 des Gesetzes vom 8. Mai 1899 [4] in der Fassung vom 9. Aug. 1900 [5] Teile der Wandergewerbesteuer und der Geldstrafen wegen Verstößen gegen die Wandergewerbesteuergesetze den Kreisen zu gute.[6]

Den Gemeinden gleich wurde den Kreisen eine allumfassende Zuständigkeit verliehen. Diese Totalität des Wirkungskreises erhielt ihre gesetzliche Regelung in § 25 Abs.II, wo es heißt: "Gegenstände ihrer (der Kreise) Beschlußfassung sind alle Ein-

---

1. §§ 41 Ziff.7; 54, Abs.III u. IV Verw.Ges.
2. GVOBl.S.248.
3. GVOBl.S.823.
4. GVOBl.S.117.
5. GVOBl.S.877.
6. Es handelte sich dabei um 30 %.

richtungen und Anstalten, welche die Entwickelung, Pflege und Förderung der Interessen des ganzen Kreises betreffen." Eine Einschränkung erfuhr dieser Grundsatz in Abs.III, wonach Einrichtungen und Anstalten, die einen Kostenaufwand erforderten, auf Anordnung des Kreises nur insoweit beschlossen werden konnten, als ein Gesetz im allgemeinen hierzu die Ermächtigung gab. Diese Einschränkung gewinnt große Bedeutung, wenn man berücksichtigt, daß Gegenstände der Beschlußfassung, die keine Kosten verursachten, naturgemäß ziemlich unbedeutend sein mußten. Das Verwaltungsgesetz selbst gab deshalb in § 41 eine solche, in § 25 Abs.III erwähnte gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der Kreise. Der Kreisversammlung wurde hierdurch die Befugnis eingeräumt, im Interesse des Kreises und seiner Bewohner gemeinnützige Anstalten zu gründen und zur Förderung der gesamten Kultur, Wirtschaft und Gewerbetätigkeit die Gemeinden zu unterstützen. Eine Reihe von weiteren Einzelaufgaben wurde oben schon angeführt. Diese Geschäfte wurden freiwillig übernommen. Daneben bestanden jedoch auch Pflichtaufgaben, wie die Aufstellung der Vorschlagsliste für die Ernennung der Bezirksräte,[3] sowie die oben erwähnten Aufgaben, zu deren Besorgung Staatsdotationen gegeben wurden.

Die Organe des Kreisverbandes waren die Kreisversammlung und der Kreisausschuß. - Die Kreisverwaltung sollte alljährlich im Oktober oder November am Sitze des Kreisamtes zusammentreten.[2] Die Kreisversammlung war zur Beratung und Beschlußfassung über sämtliche Gegenstände, die dem Kreisverband zugewiesen waren, befugt.[4] Sie setzte insbesondere auch die Statuten der vom Kreis zu gründenden Anstalten fest. Einer besonderen staatlichen Genehmigung bedurfte sie hierzu nicht. Die Leitung der Verhandlungen war einem von der Versammlung aus ihrer Mitte gewählten Vorsitzenden übertragen.[5] Die Geschäftsordnung wurde durch staatliche Verordnung festgelegt.[6]

---

1. § 2 Verw.Ges.
2. Außerdem konnte die Kreisversammlung mit Genehmigung des Kreisausschusses von Kreisbeamten auch an einem anderen Ort einberufen werden, § 47 Abs.II Verw.Ges.
3. § 47 Abs.I Verw.Ges.
4. § 41 Verw.Ges.
5. § 45 Verw.Ges.
6. Zentralverordnungsblatt 1866, S.77.

Die Zusammensetzung der Kreisversammlung war ein Hauptstreitpunkt bei der Verabschiedung des Gesetzes. Eine Übereinstimmung zwischen der Regierung und den Landständen konnte zunächst nicht erzielt werden, sodaß die endgültige Fassung durch die Entscheidung der II. Kammer hätte erfolgen müssen, wenn nicht die Kommission der II. Kammer bei Beginn der Diskussionen einen neuen Vorschlag gemacht hätte, den sich die Regierung anschloß und der schließlich Gesetz wurde.[1] Danach setzte sich die Kreisversammlung aus gewählten Mitgliedern, die zu zwei Dritteln aus allgemeinen, indirekten Wahlen und zu einem weiteren Drittel aus Gemeindewahlen hervorgingen und aus gesetzlich berufenen Mitgliedern, nämlich den Mitgliedern des Kreisausschusses und den Grundbesitzern, die mindestens ein Grundsteuerkapital von 150 000 fl nachweisen konnten, zusammen. Die I. Kammer hielt diese Formel, auf die sich die Regierung und die Kommission der II. Kammer geeinigt hatten, noch für verbesserungswürdig. Sie schlug vor, daß Vertreter der größeren Städte zu den gewählten Mitgliedern hinzukommen sollten sowie, daß an Stelle der Großgrundbesitzer über einem bestimmten Grundsteuerkapital die größten Grundbesitzer des Kreises schlechthin vertreten sein sollten. Dabei sollte deren Zahl ein Sechstel der gewählten Mitglieder betragen. Die Kreisversammlung setzte sich mithin zusammen aus:

1. den von den Kreiswahlmännern gewählten Mitgliedern,
2. den in den Amtsbezirken gewählten Abgeordneten der Gemeinden,
3. den Vertretern der größeren Städte,
4. den Mitgliedern des Kreisausschusses,
5. den größten Grundbesitzern des Kreises.

Dabei sollte die Zahl der nach Ziffer 1 Gewählten doppelt so groß sein, wie die der nach Ziffer 2 Gewählten. Nach § 30 Verw. Ges. waren ferner neben den Kreiswahlmännern die Grundbesitzer mit einem Steuerkapital von über 25 000 fl, sowie Gewerbetreibende mit einem 50 000 fl übersteigenden Steueranschlag wahlberechtigt. Besonders die letztere Bestimmung, die auf den Wunsch der I. Kammer zurückging,[2] entsprach den Verhältnissen der

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, II. Kammer 1863, 6. Beil. Heft, S. 593 - 596.
2. Die Kommission der II. Kammer war ursprünglich ausdrücklich gegen die Aufnahme einer solchen Bestimmung in das Gesetz.

damaligen Zeit; es wäre ein Unding gewesen, hätte man die mehr und mehr wirtschaftliche Macht erlangenden Fabrikbesitzer den Großgrundbesitzern nicht annähernd gleichgestellt.

Die wesentlichste Änderung, die gegenüber der Regierungsvorlage getroffen wurde, ist darin zu suchen, daß die Bezirksräte, die je einen Vertreter in die Kreisversammlung entsenden sollten, in der Kreisversammlung nun nicht vertreten waren. Weizel war daher der Ansicht, daß nach dem Gesetz ein organischer Zusammenhang zwischen diesen beiden Körpern nun nicht mehr bestand.[1] Durch die Mitwirkung der Kreisversammlung bei der Bestellung der Bezirksräte war jedoch wenigstens eine einseitige Einwirkung gewährleistet.

Weiteres Organ des Kreisverbandes war der Kreisausschuß. Die Begründung zum Regierungsentwurf ging davon aus, daß für den Fall, daß der Vollzug der Kreisangelegenheiten völlig der Tätigkeit selbstgewählter Organe überlassen wäre, eine vollständige Arbeitsteilung eingeführt werden müsse. Außer für besondere Einrichtungen, Anstalten und Geschäftszweige zu ernennender Sonderausschüssen müsse "aber für die allgemeinen, in alle Zweige der Kreisverwaltung eingreifenden Angelegenheiten, besonders für die finanziellen Entscheidungen, eine Vertretung der Kreisinteressen im allgemeinen für die Zeit, in welcher die Kreisversammlung nicht tagt, ein ständiger Kreisausschuß bestehen, zu welchem die Kreisverwaltung [illegible] einer gewissen Unterordnung stehen, und welcher, der regelmäßig fortlaufenden Geschäftsbesorgung wegen, aus den Bewohnern des Sitzes der Kreisversammlung oder der nächsten Umgebung zu wählen wäre." Aus diesem letzten Grund, aber auch deshalb, weil die Kreisversammlung "unmöglich alle zur Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten besonders tüchtigen und brauchbaren Elemente des Kreises umfassen kann, darf die Versammlung bei der Wahl des Kreisausschusses nicht auf die Zahl ihrer eigenen Mitglieder beschränkt werden."[2]

Aus den Verhandlungen des Regierungsentwurfs betreffend den Kreisausschusses wurden im Gesetz nur Nebensächliches und nur

---

1. Weizel, a.a.O., S. 143.
2. Begr. z.Reg.Entw., a.a.O., S. 16.

offensichtliche Unklarheiten bereinigt. Der Kreisausschuß, der aus fünf Mitgliedern und zwei Ersatzleuten bestand und auf die Dauer von drei Jahren mit relativer Mehrheit aus den am Sitze der Kreisverwaltung oder in der Nähe wohnenden, zur Kreisversammlung wählbaren Personen gewählt wurde, vollzog die Beschlüsse der Kreisversammlung und verwaltete das Kreisvermögen und die Kreisanstalten, §§ 26, 48 Abs. I. Der Kreisausschuß wählte aus seiner Mitte einen Vorstand, § 48. Seine rechtliche Stellung wurde im Gesetz nicht umrissen; es stand ihm die Leitungsbefugnis hinsichtlich des Aufgabenbereichs des Kreisausschusses zu. Ferner nahm er die Interessen des Kreises in der Zeit wahr, in der die Kreisversammlung nicht tagte. - Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen - wie übrigens auch in der Kreisversammlung - war ein Ehrenamt. Eine Aufwandsentschädigung konnte von der Kreisversammlung bewilligt werden, § 53. Es zeigt sich, daß der Kreisausschuß eine Doppelstellung einnahm. Wie schon ausgeführt wurde, bildete er einen integrierenden Bestandteil der Kreisversammlung. Daneben war er aber selbständiges Kreisorgan und hatte als solches eine eigene Zuständigkeit und eigene Funktionen.

Das Aufsichtsorgan der Staatsregierung in Bezug auf die der Selbstverwaltung der Kreise überlassenen Angelegenheiten war der Kreishauptmann. Sein Amt wurde von dem Verwaltungsbeamten des Bezirks, in dem die Verwaltung des Kreises ihren Sitz hatte, wahrgenommen. Er war befugt, an den Kreisausschußsitzungen sowie an der Kreisversammlung teilzunehmen. Er konnte auch auf Veranlassung des Kreisausschusses oder der Kreisversammlung die Bezirks- und anderen Staatsbeamten innerhalb des Kreises zu den Sitzungen laden. Er war befugt, in sämtliche Beschlüsse der Kreisverwaltung Einsicht zu nehmen; ferner unternahm er erforderlichenfalls in Kreisangelegenheiten bei dem Ministerium des Innern die erforderlichen Schritte. Der Kreishauptmann hatte weiter noch, zusammen mit den zwei nächstwohnenden Bezirksbeamten die erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis über solche öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, die das Beitragsverhältnis zu den Kreisumlagen betrafen.

Es zeigt sich, daß der Kreishauptmann die Aufsichtsinteressen der Regierung gegenüber den Kreisverwaltungen zu wahren hatte.

Diese Staatsaufsicht erstreckte sich nun nicht wie bei den Gemeinden darauf, daß die gesetzlichen Verpflichtungen des Kreises erfüllt und die seiner Selbstverwaltung gezogenen gesetzlichen Schranken eingehalten wurden. Der Minister des Innern verfügte, einzelne Beschlüsse der Kreisorgane schon dann für nichtig zu erklären, wenn ein solcher "das allgemeine Interesse" [1] verletzte. Hierfür gab es jedoch für den Kreis ein Rechtsmittel an das Staatsministerium. - Weizel hält den Umfang der durch das Verwaltungsgesetz bestimmten Aufsicht im Hinblick auf die Garantie der Einheit und Harmonie der im staatlichen Organismus verflochtenen, körperschaftlichen Verbände mit der gesamten Staatsverwaltung für dringend geboten. Je selbständiger und unabhängiger die Kreisverbände seien, um so erforderlicher sei es, daß der Staat ein wirksames, einfaches Regressivmittel in der Hand habe. [2]

c. Neben den Kreisverbänden sah das Verwaltungsgesetz noch die im Fall eines besonderen Bedürfnisses mit staatlicher Genehmigung zu schaffenden Bezirksverbände als höhere Kommunalverbände vor. Sie waren zu bilden, wenn es "die Förderung gemeinsamer öffentlicher Interessen und Angelegenheiten, die sich nur auf einzelne Gemeinden des Kreisverbandes erstrecken und nicht als Kreisangelegenheiten behandelt werden," für geboten erscheinen ließ. [3] Nach ihrer Inanspruchnahme hatten sie die gleiche rechtliche Stellung wie die Kreise, als deren Unterverbände sie angesprochen werden konnten. Insbesondere hatte die Bezirksversammlung die gleiche rechtliche Stellung wie die Kreisversammlung innerhalb ihres Bereiches. Der Bezirksverband war ein reiner Gemeindeverband; so waren mangels einer Vorschrift über die Zusammensetzung der Bezirksversammlung nur die Gemeinden in dieser vertreten. Die Bezirksverbände waren gehalten, sich ein Statut zu geben, das der Genehmigung durch den Kreisausschuß und durch die Kreisversammlung bedurfte und von dem Ministerium des Innern genehmigt werden mußte. Sie waren nicht an die Grenzen eines Amtsbezirks, dagegen an die Kreisgrenze gebunden. Wie die Errichtung, so stand auch die Auflösung dieser Verbände im Ermessen der beteiligten Kommunen. Erfolgten die Beschlüsse hierbei

---

1. § 54, Abs.I.
2. Weizel, a.a.O., S. 227.
3. Z.B. in Sonderausschüssen, § 57 Abs.I.

nicht erhalten hätte, so konnte die Auflösung nur unter Mitwirkung des Ministeriums des Innern erfolgen.

War den Kreisen im Rahmen gewisser Grenzen die Totalität ihrer Wirkungskreises gesichert,[1] so sollten die Bezirksverbände nur auf bestimmten Gebieten jeweils tätig werden.

Die Bezirksverbände des Gesetzes von 1863, bei denen es sich um die ersten badischen Zweckverbände handelt, hatten zunächst keine große Bedeutung. Erst später, als für ihre Errichtung eine z.T. abgeänderte gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, nahm ihr Umfang zu. Sie wurden besonders auf dem Gebiet der Wasser- und später der Straßenversorgung tätig; es oblag ihnen aber auch häufig die gemeinsame Errichtung eines Krankenhauses oder von Bankinstituten.

3. Die Darstellung der Grundzüge des Badischen Verwaltungsgesetzes von 1863 läßt erkennen, daß diese Reform zweifelsohne die bisher bedeutsamste Schöpfung der Großherzoglichen Regierung auf dem Gebiete der Verwaltung war. Von ihr sagte Heffter, daß sie, "von der liberalen Gesetzgebung der Neuen Aera Badens bahnbrechend in der Verfassungsgeschichte" gewesen sei.[2] Sie war wesentlich das persönliche Werk Lamays, der bereits an dem Sekkischen Reformversuch in den Jahren 1848/49 mitgewirkt hatte.[3] Dabei soll die umfangreiche Arbeit, die der Ministerialrat Alexander v.Dusch geleistet hat, erwähnt werden.

Das Verwaltungsgesetz war wohl das bedeutsamste, nicht aber das einzige Gesetz, das in jener Reformepoche entstanden ist. Mit ihm traten am 1.Okt. 1864 weitere Gesetze in Kraft: die neue Gemeindeordnung, das Polizeistrafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, die Zivilprozeßordnung u.a., nachdem am 20.Sept. 1862 das Gewerbegesetz in Kraft getreten war.

Mit dem Verwaltungsgesetz wurde wie 1848/49 der Versuch gemacht, zwischen die Gemeinden und die Staatsverwaltung landschaftliche Kommunalverbände zu setzen. Es galt, die seit über

---

1. Vergl. oben S.41.
2. Heffter, a.a.O., S.422. - An der gleichen Stelle weist Heffter darauf hin, daß Gneist - weit davon entfernt, außerpreußische Verhältnisse als kommensurabel zu halten - im Irrtum über die Bedeutung der Badischen Verwaltungsreform über die belgischen und süddeutschen Bemühungen um eine liberale Verwaltung gesagt hat: "Diese Kleinstaaten kommen überhaupt bei der Gestaltung weltgeschichtlicher Institutionen nicht weiter in Betracht", Die Bildung der Geschworenengerichte in Deutschland, 1849, S.194, ff.
3. Heffter weist darauf hin, (a.a.O., S.419) daß es nur einem parlamentarischen so geschickten und beliebten Minister möglich war, die Reform in der I. Kammer so glatt durchzubringen.

einer halben Jahrhunderts bestehende Verwaltungsorganisation zu beseitigen. Der Sieg in diesem Kampf konnte in der 60er Jahren nicht ausbleiben, wenn man den grundsätzlichen Wandel der Anschauungen berücksichtigt, den Herrscher und Regierung in diesen Tagen durchgemacht hatten und der seine Ursache in der Konkordatsfrage hatte.[1]

Großherzog Friedrich I hatte sich in diesem Zusammenhang zu einem völligen Kurswechsel entschlossen. Er bekannte sich hinfort zu den liberalen Grundsätzen und ernannte die oppositionellen Wortführer der Liberalen zu Regierungsmitgliedern; Stabel wurde Justizminister, Lamey Innenminister und Roggenbach, der persönliche Vertraute des Großherzogs, übernahm das Außenministerium. Dieser Regierungswechsel, der in seiner Art damals einmalig war, brachte die erwähnte Reformgesetzgebung.

Es war jedoch nicht nur dieser Regierungswechsel, der auf die neue Gesetzgebung bedeutenden Einfluß genommen hat. Bereits seit geraumer Zeit war eine innere Linie im badischen Staatsaufbau und in der badischen Verwaltung nicht mehr vorhanden. Dies wurde in dem Bericht der Kommission der II.Kammer wie folgt ausgeführt: "Schon im Jahre 1818 erhielt durch die Verfassung, dann im Jahre 1831 durch eine freisinnige Gemeindeordnung das zentralisierende System einer bürokratischen Verwaltung einen gewaltigen Stoß, insofern dem Volke sowohl in dem obersten als auch in dem untersten Kreise des Staatsverbandes wesentliche Rechte und Quellen öffentlicher Tätigkeit gegeben wurden. Solche völlig ungleiche politische Grundlagen können aber auf die Dauer nicht nebeneinander bestehen."[2]

Das Verwaltungsgesetz richtete des weiteren auch gleichzeitig

---

1. Die Regierung hatte nach österreichischem Vorbild, ohne den Landtag zu befragen, im Sommer 1859 ein Konkordat abgeschlossen, nachdem sie zuvor den Forderungen der kath. Kirche scharf entgegengetreten war. Gegen den Abschluß des Konkordats erhob sich rasch eine starke liberale Opposition, die in der Verwerfung der Gesetzesvorlage in der II.Kammer am 31.März 1860 ihren Ausdruck fand.
2. Verhandlungen der Ständeversammlung 1861/63, II.Kammer, 6.Beil.Heft, 2.Halfte, S.545 ff.

eine moderne Verwaltungsrechtspflege [illegible] Selbstverwaltung und Rechtsstaat wurden so zu den hervorragendsten Merkmalen der neuen Gesetzgebung.

Ein endgültiges Urteil über den Wert der neuen Verwaltungsorganisation konnte erst nach deren Berührung und insbesondere nach der Berührung der neuen Kreisverbände abgegeben werden. Die badische Bevölkerung schien zunächst mit der neuen Organisation zufrieden zu sein; denn v. Freen schreibt im Jahre 1865: "Wer in letzter Zeit im Großherzogthum Baden viel mit der Bevölkerung verkehrte, dem mußte es auffallen, wie oft in allen Kreisen in Stadt und Land von der "neuen Organisation" [illegible] wurde [illegible] Man hört nicht selten das Wort: "Wahr, so [illegible] in anderen Landen [illegible] es jetzt doch nirgends."[1]

---

1. Siehe hierüber die eingehende Darstellung von Schühly, Ursprung und Weg der Verwaltungsrechtspflege in Baden, [illegible] 1953, S. 413 mit weiteren Literaturhinweisen. - Von der badischen Verwaltungsrechtspflege [illegible] (a.a.O., S. 423), daß sie "noch mehr als die Selbstverwaltung der landschaftlichen Kommunalverbände ... als eindrucksvolles Vorbild gewirkt" habe.
2. v. Freen, Die neue Organisation in Baden, Preuß. Jahrb., 16. Band, S. [illegible].

VI. Die Abänderungsgesetzgebung der Folgezeit.

1. Die Bewährung der neuen Verwaltungsordnung und ihre Kritik.
2. Die Motion Röttinger.
3. Die spätere Nachtragsgesetzgebung.

1. Mit der Schaffung der Kreise durch das Gesetz von 1863 wurde in Baden verwaltungsrechtliches Neuland betreten. Zwar waren andere Staaten mit der Schaffung höherer Kommunalverbände vorausgegangen, doch konnten die hierbei gemachten Erfahrungen nur bedingt für die territorial, aber auch traditionell eigenartigen badischen Verhältnisse nutzbar gemacht werden. So durfte man ein endgültiges Urteil über Wert oder Unwert der badischen Verwaltungsreform erst nach Jahren der Bewährung erhoffen. Besonders die hier vorwiegend interessierenden Kreise und deren Tätigkeit bedurften einer längeren Zeit des Einlebens. Weizel meinte vorausblickend, daß es zur Realisierung des Grundgedankens der neuen Einrichtung, der gesund und entwicklungsfähig sei, noch des Erlasses mannigfaltiger und wichtiger Gesetze bedürfe. [1]

Das Gesetz von 1863 hatte ausdrücklich den Kreisen die Wahl der Aufgaben vorbehalten, mit welchen sie sich beschäftigen wollten. Es mußte also - da die gesetzlichen Aufgaben der Kreise von unbedeutendem Umfange waren - von der Tätigkeit der Kreisversammlung und deren Vorsitzenden abhängen, wie groß der Umfang der Kreisaufgaben wurde. Dabei dürfen die spezifischen Schwierigkeiten, die einer Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Kreise entgegenstanden, nicht zu gering eingeschätzt werden. Die Standardgebiete der hiesigen öffentlichen Verwaltung waren auf Gemeinden und Staat aufgeteilt; gemeinsame überregionale Interessen, zu deren Wahrnehmung die Kreise ins Leben gerufen worden, mußten sich erst langsam herausbilden. Daß die Schaffung der Kreisverbände zur Bewältigung dieser Aufgaben nicht allzu zwingend war, war vielmehr das Selbstverwaltungsprinzip auf höherer Ebene allein des Prinzips wegen realisieren wollte,

---

1. Weizel, a.a.O., S. 140.

ergibt sich aus der Tatsache, daß sich auch schon vor dem Verwaltungsgesetz von 1863 Gemeinden und Amtsbezirke zur Erfüllung übergemeindlicher Interessen zusammenschließen konnten, und daß von dieser Befugnis kaum Gebrauch gemacht wurde, befürchtungen, daß sich die Kreise erst an ihr Tätigkeitsgebiet gewöhnen müßten, waren bereits in der I.Kammer in der Beratung über das Verwaltungsgesetz zum Ausdruck gebracht worden. Zunächst hatte es den Anschein, als würde sich die Befürchtung des Berichterstatters bewahrheiten, der ausführte, "daß die Kreisversammlung in den ersten Zeit ihres Bestehens vielleicht kein anderes Geschäft haben werde, als die Liste für die Bezirksräte aufzustellen" - Eine weitere Schwierigkeit bei der Ausreitung der Kreistätigkeit zeigte sich bald darin, daß es den Kreisen an einer finanziellen Erstausstattung fehlte, die ihnen eine großzügige Planung ermöglicht hätte; denn die Kreise waren ja lediglich befugt, "in den Weschen der Kreisangehörigen nach Steuern zu suchen."[1]

Die Bildung der Kreisverbände als solche hatte jedoch eine gewisse werbende Wirkung, so daß sich bald auch materielle Aufgaben einfinden. So wurden die Kreise bald fürsorgerisch tätig, indem sie die Gemeinden bei der Waisen- und Armenkinderbetreuung unterstützten und überwachten; ferner leisteten sie Beiträge zu den Kosten der Unterstützung und Ausbildung blinder und taubstummer Kinder sowie zur Krankenpflege. Wichtig wurde auch die Tätigkeit der Kreise auf dem Gebiet der Pflege der körperlich oder geistig Gebrechlichen. Zu weiteren Aufgaben der Kreise wurden auf dem Gebiet der Landwirtschaft die Errichtung von Kreiswinterschulen sowie die Unterstützung der Bemühungen, die auf eine Förderung der Obstbaumzucht, der Pferde- und Rindviehzucht, aber auch von Lehreinrichtungen, Uhrenschnitzer- und Musikschulen hinzielten. Auf dem Gebiete des Unterrichtswesens wurden Unterstützungen zur Ausbildung von Berufsschullehrerinnen bezahlt; ferner beteiligten sich einige Kreise an den Kosten bestimmter Mittelschulen. Eine weitere große Aufgabe erwuchs den Kreisen im Gemeindestraßenwesen. -

---

1. Rebel, Das erste Jahrzehnt des badischen Verwaltungsgesetzes, in Bad.Verw.Zeitschr. 1874, S.189.

[illegible] war im wesentlichen der Umfang der freiwilligen Tätigkeit der Kreise nach dem Stande der Jahre 1879/80.[1] Noch [illegible] als [illegible] den Kreisen auferlegte. Hierbei handelte es [illegible] um die Beitragsleistung zu den Kosten der Anlage und der Unterhaltung von [illegible]straßen auf Grund des Straßengesetzes vom 14. Jan. [illegible],[2] [illegible] auf Grund des [illegible] [illegible]gesetzes vom 5. Mai 1870[3] und des badischen [illegible] [illegible]gesetz.[4] [illegible] z.T. unpopulären Aufgaben der Kreise waren es, die [illegible] [illegible] Bevölkerung [illegible]. Diese Mißstimmung trat insbesondere bei der [illegible] v. 2. März 1880[5] in Erscheinung, welches die [illegible] des Kreisaufwandes, daneben aber noch andere finanzielle Angelegenheiten regeln sollte. Die Klagen wandten sich indes nicht [illegible] die Kreisinstitution als solche, wie der Kommisionsbericht der I. Kammer zu diesem Gesetz, der von v. Prestinari erstattet wurde,[6] [illegible]. Vielmehr entstanden Verargerungen Hauptsächlich dadurch, daß den Organen der Kreisverwaltung eine größere Tätigkeit aufgebürdet wurde, als diesen auf Grund ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit [illegible] werden durfte. [illegible] war den Kreisen durch die Straßenbeitragsleistung eine Tätigkeit übertragen worden, die fast nur in der [illegible] der Mittel für die Kostendeckung bestand. Das Verlangen der II. Kammer nach einer Revision des Straßengesetzes vom 14. Jan. 1868 wurde schließlich durch das Straßengesetz vom 14. Juni 1884 erfüllt. Ferner [illegible] die II. Kammer den aufgetretenen Schwierigkeiten dadurch begegnen, daß sie in einer Resolution für

---

1. [illegible] an diesen Arbeiten sei auf den Jahresbericht des [illegible] des Innern für die Jahre 1880/81, S. 578 ff hingewiesen, [illegible] einen guten Überblick über die [illegible] [illegible] pflege in Bad. Verw. Zeit. 1873, S. 153 erwähnt.
2. Reg. Bl. S. 13.
3. GVOBl S. 387.
4. GVOBl S. 135, 275.
5. GVOBl S. 35
6. Verhandlungen der Ständeversammlung, Beil. Nr. 152, [illegible] Protokoll der II. Sitzung d. I. Kammer v. 23.2.1880; GLA 231 a [illegible]

die Prüfung der Frage der Fürsorge für die Landarmen eintrat, indem sie die Schaffung einer Landarmenverfassung für das gesamte Staatsgebiet vorschlug. Es mußte jedoch bedacht werden, daß eine weitgehende Entlastung der Kreise deren Notwendigkeit überhaupt in Frage stellen mußte. So wurde in dem Kommissionsbericht über den Entwurf des Gesetzes v. 7.März 1880[1] berichtet, es durch das projektierte Gesetz, nach dem das Großherzogtum Landesarmenverband werden sollte, "nicht ein wertvoller Bestandteil der Selbstverwaltung verloren gehe. Der leitende Gedanke (bei diesem Vorschlag) war stets der, die Selbstverwaltung, deren erzieherische Wirkung wir hochhalten, zu stärken, die Kräfte der Kreisinstitution freier zu machen für ihre eigentlichen Aufgaben." Diese Auffassung wurde von der II. Kammer geteilt; sie machte darauf aufmerksam, daß die öffentliche Armenpflege sich ganz vorzugsweise nur Selbstverwaltung eigne, wo man die Beteiligten persönlich kenne und leichter mit ihnen verhandeln könne.

Die Prüfung der in der Resolution der II. Kammer zum Ausdruck gebrachten Forderungen sowie ggf. die Vorlage eines Gesetzesentwurfes wurden vom Ministerium des Innern zugesagt. Weitere Schritte unterblieben jedoch, bis im Jahre 1882 der Abg.Köttinger eine Motion begründete, nach deren Hauptinhalt die bestehende Kreisverfassung aufgehoben werden sollte. In diesem Zusammenhang entspann sich in der II. und I. Kammer eine lebhafte Kontroverse, die im wesentlichen sachliche Gründe für und gegen die Kreisverbände zur Diskussion stellte.

Die Fragen der neuen Verwaltungsorganisation wurden nicht nur in der Ständeversammlung diskutiert; sie fanden auch literarischen Niederschlag. Es machte Landgraff[2] auf eine Besonderheit der badischen Verwaltungsorganisation aufmerksam, die später noch häufig unliebsam in Erscheinung treten sollte: die Tatsache, daß Baden von der vor allem in Preußen herrschenden Regelung abwich, nach der untere Verwaltungsbehörde und Selbstverwaltungskörperschaft denselben räumlichen Bereich umfaßten.

---

1. Verh.d.Ständevers., Beil. z.Prot.d. 18.Sitzg. d.II.Kammer v. 12.1.1880, S. 4.
2. Bad. Verw. Zeitschr. 1874, S. 1.

Landgraff ging sogar soweit, den preußischen Kreis auf Grund seiner weiten Verbreitung als den "deutschen Kreis" schlechthin zu bezeichnen. Gleichzeitig wies er aber darauf hin, daß Baden bei der Reform von 1863 nicht wählen konnte, ob es den "deutschen Kreis" übernehmen wollte, da man auf Grund der Verhältnisse an der Ämtereinteilung habe festhalten müssen. "Die Amtsbezirke waren indes zu klein um Leistungen, wie sie Interessenverwaltung heischt und voraussetzt, bestreiten zu können." [1] Der herrschende Zustand in Baden sei also nicht aus der Überzeugung, es handle sich um die beste für Baden denkbare Regelung, entstanden, sondern vielmehr aus einer Zwangslage heraus. Wenn man die Ansätze, die die Staatsverwaltung in der Kreisebene durch den Kreishauptmann gefunden habe, weiter ausarbeiten würde, könne man - ohne zunächst auf die Bezirksämter zu verzichten - eine Institution schaffen, die dem "deutschen Kreis" sehr nahe komme. Man sei praktisch zu einer solchen Maßnahme früher oder später gezwungen, da die badische Verwaltung sonst den möglichen Anforderungen des Reichs [2] nicht nachkommen könnte. Es müsse also mit der Zeit versucht werden, eine organische Verbindung von Kreis und Bezirk, an der es nach dem Gesetz von 1863 fehle, herbeizuführen. [3]

Eine sehr absprechende Beurteilung fand die Kreisinstitution durch den damaligen Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs I. Renck [4] in einem Rückblick aus Anlaß des 10-jährigen Bestehens der neuen Verwaltungsorganisation. Er stellte fest (was von Weizel ja für eine gewisse Anlaufzeit vorhergesagt wurde), daß sich die Kreise noch keine rechte Teilnahme hätten erwerben können. Zur Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Kreise schlug er eine Vermehrung der obligatorischen Aufgaben vor.

---

1. [illegible]
2. [illegible] vorgesehenen Selbstverwaltungsaufgaben.
3. [illegible]
4. [illegible]

Landgraff [1] hat richtig erkannt, daß die Sympathie Rencks jedoch den Reichsrechten gehörte. Er hielt die Meinung Rencks für richtig, daß es nicht mehr genüge in den Kreisen die gloriose Realisierung liberaler Ideen zu sehen. Man müsse die Kreise ausschließlich nach ihrem Zweck [illegible] beurteilen. Hierbei stoße man auf die Frage, ob die leichte Aversion gegen die Kreise ihren Grund in der Abneigung gegen die Selbstverwaltung habe oder nur in der Abneigung gegen die Selbstverwaltung, wie sie im Vereinigungsgesetz von 1863 verwirklicht wurde. Nicht mit einer Erweiterung der Aufgaben der Kreise könne man dem sich leichenden Mißtrauen gegen sie begegnen, sondern nur die Wunde nur durch die Lösung der Kreisverfassungsfrage, die wohl hinausgeschoben, nicht aber unangegriffen bleiben könne. Eine Lösung des Problems sah Landgraff darin, daß der Kreishauptmann in den Kreisausschuß eintreten und darin von Amts wegen den Vorsitz übernehmen soll, ein Vorschlag, der auf der Linie der von dem Verfasser unterstützten Bemühungen um eine Annäherung des badischen Kreises an den "deutschen Kreis" lag. Vorausschauend sah Landgraff noch das weitere ungelöste Problem der Kreiszugehörigkeit der größeren Städte ohne hier jedoch gleich eine definitive Lösung aufzeigen zu können.

In einem weiteren Beitrag zu der herrschenden Kreisorganisation verfocht Landgraff einmal mehr seine Auffassung, daß Selbstverwaltung und Staatsverwaltung grundsätzlich in selben räumlichen Bezirk ihre Organe haben sollte. [2] Er bemerkte er mit Recht, daß der Kreishauptmann für den Fall, daß er in den Kreisausschuß als Sitz und Stimme eintrete, die Oberaufsicht über die Kreise nicht mehr ausüben könne. Ferner sei noch die Frage zu klären, in welchem Umfang der Kreishauptmann selbständig Staatsverwaltungsaufgaben ausüben könne. Auch die weitere Frage, ob der Sitz des Kreishauptmanns mit den der Polizeibeamten der Kreishauptstadt verbunden bleiben sollte, bedürfe noch einer eingehenden Prüfung. - Als Ergebnis seiner Bemühungen um die Kreisverfassung kam Landgraff zu dem Schluß, daß eine solche

---

1. Die Weiterbildung der Kreisverfassung, in Bad.Verw.Z., 1874, S. 209.
2. Bad.Verw.Zeitschr. 1875, S. 23.

Reform nottäte, und daß sie die unzweifelhaft notwendigen Mühen und finanziellen Mittel wohl lohnen würde. Ob aber beides in erforderlichem Maße aufgebracht werden könne, stellte Landgraff [illegible]

Diese literarischen, mehr theoretischen Bemühungen haben in ihrem Ursprung wenig gemein mit den Anstrengungen, die die II.Kam- [illegible] r nun offen zu Tage tretenden Kreisfrage unternahm. Dort setzte man sich mit der Tatsache auseinander, daß die Bevölkerung von den Kreisen, die sie 1863 so sehr als moderne und nützliche Institution begrüßt hatte, ziemlich enttäuscht war.

2. Eine konsequente Lösung der Kreisfrage forderte schließlich der Abg. Röttinger in einer Motion vom 1.Febr.1882, [1] in der er die Abschaffung der Kreise schlechthin verlangte. [2] Für den Fall, daß man sich zu einer Auflösung der Kreise nicht verstehen könne, solle man der Kreisversammlung eine einfachere Zusammensetzung geben, indem man das direkte Wahlrecht zu der Kreisversammlung einführe. Außerdem sollten in diesem Falle die Kreise von ihren umfangreichsten finanziellen Pflichten, nämlich der Landarmenpflege und dem Straßenbau befreit werden. Ferner schlug Röttinger eine Änderung der Bezirksratsverfassung vor. Zur Be- [illegible] und Verständnis aus, das die Kreise seit ihrer Einführung im Jahre [illegible] die Hauptaufgabe der Kreise, nämlich die Tätigkeit eines Geldaufbringungsinstituts zwischen Gemeinden und Staat die Ausgabe [illegible] ufwand nicht. Es sei nicht zu verantworten, daß die grösseren Städte, die z.T. erhebliche Summen zu dem materiellen Kreisaufwand leisteten, auf die Verwendung dieser Gelder nur einen sehr geringen Einfluß ausüben könnten. Neben diesen mehr äußerlichen Mängeln de[illegible]isverfassung äußerte Röttinger aber [illegible] der Eigenart der badischen Landesgrenzen überhaupt möglich sei, [illegible]isse Landschaften zu Selbstverwaltungsverbänden zusammenzuschließen. Fest stehe, daß sich gemeinsame Interessen nur in

---

1. Beil.z.Prot.d.12.[illegible] zg. der II. Kammer v. 1.2.1882.
2. Die weitere Darste[illegible] der Motion Röttinger erfolgt in Anlehnung an die De[illegible]ft von 1910, S. 35 ff.

relativ kleinen Gebieten fänden, die bedeutend kleiner seien, als es die bestehenden Kreise waren. Besonders unangenehm machte sich bei der derzeitigen Kreisorganisation bemerkbar, daß die großen Städte, die die Hauptlast der finanziellen Verpflichtungen der Kreise zu tragen hätten, nicht aus den Kreisen ausgeschieden seien, und infolgedessen nach Sachlage die vom Lande aufgebrachten Mittel nur mittelbar ihnen zu gute kommen würden. Das Erfahrungsgebiet wurde [illegible], [illegible] hinzugefügt, nämlich daß auch ein Zusammengehörigkeitsgefühl der in einem Kreise zusammengeschlossenen Bevölkerung nicht herausgebildet [illegible].

[illegible] seien den Kreisen durch das Gesetz häufig [illegible] [illegible] das Landstraßenwesen und die Landarmenpflege [illegible], wie [illegible] Mittel bedürften, aber mit Selbstverwaltung [illegible] hätten. Gerade die Aufgaben, die das eigentliche Aufgabengebiet der Kreise nicht unmittelbar berührten, seien zu Hauptaufgaben für die Kreise geworden.[1] Vergleiche man die Ausgaben für die freiwilligen und die Pflichtaufgaben der Kreise, so [illegible] [illegible], daß ihr [illegible] Aufgabengebiete von den Kreisen durchschnittlich gleichviel aufgewendet würde und [illegible] die Tendenz bestehe, den Ausgabeanteil für die Pflichtaufgaben sogar noch über den für die freiwilligen Aufgaben hinaufzuschrauben lassen.[2]

Zur Bewältigung von freiwilligen Leistungen allein sei der Fortbestand der Kreise aber auch nicht gewährleistet. Diese Aufgaben - wie Armenpflege, Förderung des Gesundheitswesens, der Landwirtschaft und Industrie, des Unterrichtswesens und [illegible] einzelner Gemeinden - könnten nur den Gemeinden oder bereits [illegible] bildenden freien Verbänden überlassen werden.

[illegible] kam zum Schluß, daß die Kreisverfassung ohne Beeinträchtigung der Staatsverwaltung abgeschafft werden könnten. Vorläufig beantragte Röttinger jedoch für [illegible], daß seine Originalantrag keine Zustimmung erfahren würde, die [illegible] erforderlichen Verbesserungen der Kreisverfassung.

---

1) [illegible]

2) Röttinger [illegible] folgende Zahlen: Ausgaben für Pflichtaufgaben in den Jahren 1865/66 bis 1878/79 durchschnittlich [illegible] 737 M; Ausgaben für freiwillige Aufgaben [illegible] durchschnittlich jährlich 447 711 M. [illegible] der Aufwand für Pflichtaufgaben sogar [illegible]

Mit dieser Wahlen drückte Röttinger die Gedanken größerer Gruppen aus, die mit den Kreisen aus den verschiedensten Gründen unzufrieden waren. Die Denkschrift von 1910 kommt zu dem Schluß, daß damals wohl der Tiefstand in Beziehung auf die Popularität der Kreisorganisation in einem Maße erreicht worden sei, wie dies später niemals mehr der Fall gewesen sei.[1)]

Bei den Beratungen der Kommission der II.Kammer kam es zu keiner eindrucksvollen Ablehnung des Röttingerschen Antrags. Mit einem Stimmerverhältnis von 7 zu 6 wurde der II.Kammer schließlich die Beibehaltung der Kreisverfassung empfohlen. Der Kommissionsbericht ging davon aus, daß man von einem Versagen der Kreise nicht reden könne. Die Kommission erblickte in den Kreisen " die wertvolle Errungenschaft einer weisen, verständnisvollen Staatskunst, die das Ziel verfolgt, die Bürger des Staates zur Teilnahme und richtigen Behandlung der öffentlichen Dinge zu erziehen, ihren Gesichtskreis zu erweitern und sie zu befähigen, mit Verständnis für das Ganze zu wirken an der Stelle in Gemeinde und Staat, wohin sie gestellt worden sind."[2)]

Alsdann hatte die Kommission den Eventualantrag Röttingers noch einer Prüfung zu unterziehen. Die Vereinfachung des Wahlverfahrens zur Kreisversammlung wurde als dringlich anerkannt. Zu der Einführung der direkten Wahl der Kreisabgeordneten glaubte man sich jedoch nicht verstehen zu können. Vielmehr hielt man die Bestimmung der Kreiswahlmänner durch die Bürgerausschüsse für wünschenswert, wodurch dem Vorwurf, die Beschlüsse der Kreisversammlung würden durch Personen, die den Gemeinden fern stehen, wesentlich beeinflußt, Rechnung getragen werde. Hierdurch sei den Gemeinden der ihnen auf Grund der Kreisverfassung zustehende Einfluß gesichert. Auch sei somit Vorsorge dagegen getroffen, daß das Wahlrecht der großen Städte zu große Bedeutung zukomme.

Nun die Anträge Röttingers über die Bezirksratsverfassung lehnte die Kommission ab, sodann die gesamte Motion, soweit diese die Aufhebung der Kreisverfassung sowie eventuell direkte Wahlen zur Kreisversammlung und zur Bildung der Vorschlagslisten

---

1) Denkschr. v. 1910, a.a.O., S.38.
2) Verhandlungen der Ständeversammlung 1881/82, 4. Beil.-Heft

für die Bezirksräte verlangte, der Ablehnung verfiel. Die Vorschläge der Kammern wurden von der II. und der I. Kammer in einer an den Großherzog gerichteten Bitte vom 28.April 1882 zusammengefaßt, in der dieser um eine Gesetzesvorlage durch die Regierung gebeten wurde, wonach das Gesetz von 1863 insoweit abgeändert werden sollte, als bei der Bildung der Kreisversammlung, bzw. der Wahlkreise und bei der Aufteilung der Abgeordneten auf Grundbesitz neben der Bevölkerungszahl auch die Kreissteuerkapitalien Berücksichtigung finden müßten, sowie, daß die Amtsdauer der Bezirksräte auf vier Jahre verlängert wurde; ferner wolle das Straßengesetz vom 14. [illegible] einer Revision mit dem Ziel unterzogen werden, die den Kreisen u.Gem. obliegenden Beiträge für den Neubau und die Unterhaltung der Landstraßen herabsetzen zu lassen. Weiter wolle die Regierung außerdings veranlaßt werden, die Frage der Fürsorge für die Landarmen sowie die Konstituierung eines Landarmenverbandes unter Übernahme der Kosten auf den Staat, einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und, wenn tunlich, den Ständen baldigst einen Gesetzesentwurf vorzulegen. - Diese Prüfung führte schließlich zu dem Gesetz vom 1. März 1884, die Amtsdauer der Mitglieder der Bezirksräte sowie die Zusammensetzung der Kreisversammlung betr.[1], das später eine eingehendere Behandlung erfahren wird.

Im Zusammenhang mit der Motion Röttinger wurde sowohl in der II. wie auch in der I.Kammer über Wert und Unwert der bestehenden Kreisverfassung grundsätzlich gesprochen. Es verteidigte insbesondere Lamey in einer groß angelegten Rede die Kreise und ihre Daseinsberechtigung. Auch in der I.Kammer kamen die Fürsprecher der Kreise zu Wort. Erstaunlicherweise fand sich in diesem Gremium niemand, der für die Abschaffung der Kreise eintrat, war der damalige Staatsminister Turban in der Lage mit Befriedigung feststellte.

Im Ergebnis ließ die Aussprache in der I.Kammer erkennen, daß man wohl Verbesserungen an der Kreisverfassung wünschte, daß aber von einer Abschaffung nicht die Rede sein konnte. Diese Auffassung deckte sich mit derjenigen der II.Kammer. Damit war der bisher stärkste und entschlossenste Angriff auf die Kreisverfassung abgewehrt. Hinfort konnten sich

---

(1) [illegible]

Angriffe auf die Kreise nur auf mögliche Verbesserungen gewisser Kreiseinrichtungen beziehen. Die Kreisverfassung war durch die Motion Röttinger und die sich daran anschliessenden Verhandlungen aus den Kämpfen gestärkt hervorgegangen.

3. Wie schon erwähnt hatten die Landstände den Beschluss abschliessend um Vorlage eines Gesetzes durch die Regierung, das dem in der Diskussion über die Motion Röttinger hervorgetretenen Mißständen der Kreisverfassung abhelfen sollte. Die Prüfung der Wünsche der Ständeversammlung führte schließlich zu dem Gesetz von 1884. Hinsichtlich der Kreise brachte dieses hauptsächlich eine wesentliche Verstärkung des Einflusses der größeren Städte. Nach dem Verwaltungsgesetz von 1863 hatten die Städte mit mehr als 7 000 Einwohnern unterschiedslos nur einen Vertreter in der Kreisversammlung. War bisher die Höchstzahl der in einen Amtsbezirk zu wählenden Gemeindevertreter auf 3 festgesetzt, so sollte hinfort jede Stadt mit einer Bevölkerung

von mehr als 7 000 Einwohnern	1
von 15 001 bis 30 000 Einwohnern	2
von 30 001 bis 45 000 Einwohnern	3
von 45 000 und mehr Einwohnern	4

Vertreter in die Kreisversammlung entsenden. Den größeren Städten wurde außerdem ein weiteres Zugeständnis dadurch gemacht, daß in der zur Wahl der Abgeordneten der Gemeinden in jedem Amtsbezirk zu wählenden Versammlung von Gemeindevertretern die Gemeinden mit mehr als 15 000 Einwohnern eine besondere Berücksichtigung erfahren sollten. War nach dem Gesetz von 1863 die Höchstzahl der aus der Gemeindeversammlung hervorgehenden Kreisabgeordneten bei Gemeinden von über 5 000 Einwohnern auf drei festgesetzt, so wurden jetzt in Gemeinden

von 5 001 bis 15 000	3 Mitglieder,
von 15 001 bis 40 000	4 Mitglieder

und bei Gemeinden von über 40 000 Einwohnern 5 Mitglieder zur Kreisversammlung abgeordnet. Außerdem sah der neu eingeführte § 53 des Verwaltungsgesetzes vor, daß die erwähnte Gemeindeversammlung in Amtsbezirken bis zu 20 000 Einwohnern einen, in Amtsbezirken von größerer Einwohnerzahl auf 20 000, sowie auf eine 20 000 übersteigende Einwohnerzahl je einen weiteren Abgeordneten zu ernennen hatte. Im Vergleich zu früher, als drei Abgeordnete das Maximum waren, war den größeren Städten nun ein

[illegible] eingeräumt. Einen geringeren [illegible] sollten in der [illegible]zeit die Großgrundbesitzer ausüben. Diese waren nach der [illegible]ungsgesetz in der Fassung von 1863 mit einem [illegible] der [illegible] von der [illegible], [illegible] Abgeordneten der Landstände und der Vertretern der größeren Städte ernannten Kreisdeputierten in der Kreisversammlung [illegible]. Damit sollte die Zahl der zur persönlichen Teilnahme an der Kreisversammlung berufenen Großgrundbesitzer nach §§ 27 Abs. II und [illegible] Abs. [illegible], ein Sechstel der gewählten Mitglieder nicht übersteigen. [1] Er erhöhte ferner das Steuerkapital, das das Recht verlieh, an der Wahl der von den Kreisversammlungen zu [illegible] Deputierten mit Stimmrecht teilzunehmen von 25 000 M auf [illegible] 0[illegible] M.

Neben [illegible] Reformpunkte, [illegible] die Mündlichkeit [illegible] ließen konnte [illegible] sich im Verlauf der Beratungen zu dem Gesetz von 1884 entwickelte Antrag [illegible] und [illegible], der eine Mitwirkung der Kreisversammlung lediglich [illegible] den Abgeordneten der Landstände, den größten Grundbesitzern und den Mitgliedern der [illegible] vorsah, die Ablehnung. [illegible] dieses Antrags [illegible], da die Kreise die [illegible] Lasten wie die Gemeinden, daß [illegible] Teilnahme [illegible] von den Gemeinden und auch von den Kreisversammlungen [illegible] wollten. Dieser Folge zwangsläufig, daß den [illegible] Einfluß, der [illegible] auf Grund des Wesens der Kreis[illegible] verbrieft [illegible], durch diese Wahlart [illegible] wurden. - Die [illegible] von der II. Kammer trat in ihrem [illegible] diesen Antrag [illegible] sie konnte sich aber mit ihrer [illegible] in der II. Kammer nicht durchsetzen.

In Verbindung [illegible] Beraten über das Gesetz von [illegible] wurde in der Spezialkommission [illegible] zu materiellen Fragen des Kreisverfassungs[illegible] Stellung genommen; im wesentlichen wurden jedoch [illegible] vorgebracht, die [illegible] Berichten, die 1882 aus Anlaß der [illegible] Zählungen [illegible] wurden, keine neuen Gesichtspunkte zu

---

1) Das Original befindet sich in GLA 231/4934, [illegible] Kreistag [illegible] ihren Antrag eine Aufstellung [illegible] der Wählversammlungen auf Grund [illegible] Abg. [illegible] Original a.a.O., Bl. 32.

Sprache gebracht. Über eine eventuelle Abschaffung der Kreise wurde nicht mehr gesprochen, wenn auch Graf Kageneck in der I. Kammer als Gegner der Kreisorganisation diese als einen über Kurz oder lang der Auflösung entgegengehenden Kranken darstellte.

Neben diesem Gesetz, das die Zusammensetzung der Kreisversammlung neu regelte, wurde am gleichen Tag ein Gesetz die Kosten [illegible] [1] [illegible] sicherte den Kreisen eine Pauschalsumme von insgesamt 480 ooo M [illegible] Das Straßengesetz von 14. Juni 1884[2] half einem weiteren Mißstand ab, indem es die Beitragspflicht der Kreisverbände für den Neubau und die Unterhaltung der Landstraßen beseitigte und gleichzeitig [illegible] straßen schuf, deren Anlage und Unterhaltung den Kreisen obliegen sollte. So wurden die Kreise von den ungeheuren Lasten, die die Unterhaltung der Landstraßen mit sich brachten, befreit, gleichzeitig wurde ihr Aufgabengebiet jedoch um eine - wie es zunächst den Anschein hatte - "fruchtbringende Tätigkeit" [3] bereichert.

Die Fragen und Wünsche, die nach dem Jahre 1863 laut geworden waren, schienen zunächst durch die Gesetzgebung der Jahre 1883/84 beantwortet und erfüllt. Es war jedoch offenkundig, daß besonders die Frage der Wahl der Abgeordneten der Kreisversammlung [illegible] stehenden Probleme gab der Antrag Schumann u. Gen. vom Jahre 1894. Vorher waren noch das Gesetz vom 17. Mai 1885, die Wahl der Abgeordneten zur Kreisversammlung und die Aufbringung des [illegible] [4] [illegible] erlassen worden. Im wesentlichen sah das Gesetz von 1886 vor, [illegible] von mindestens 15 ooo M die Besitzer von Betriebskapitalien von 120 ooo M traten, während das Dotationsgesetz von 1891 den

---

1. GVOBl. 1884, S. 66.
2. GVOBl. S. 285.
[illegible]
4. GVOBl. S. 237.
[illegible]

[illegible] menpflege und [illegible]
[illegible] ein Kalenderjahr [illegible]
[illegible] Verfügung stellte. [illegible]
[illegible] isorganisation als solche keinen großen [illegible]
[illegible] Einzelfragen, di[illegible]

[illegible] Schumann u. Gen. in der II. Kammer
[illegible] verlangte neben der Bestimmung der Liste der [illegible]
[illegible] unmittelbare Volkswahl, daß die Kreisabgeordne[illegible]
[illegible] hlt werden sollten. Zur [illegible]
[illegible] wurde [illegible]
[illegible]
[illegible] hl der Kreisab[illegible]
[illegible] sind - zutref[illegible] der
[illegible] rekte Wahl d[illegible] für zu-
[illegible] Antrag in-
[illegible] aus der [illegible]
[illegible] en zu müssen [illegible]

[illegible] Eisenlohr,
[illegible]
[illegible] seine Bereitschaft, [illegible] zuzu-
[illegible] Wahlordnung beseitige[illegible] die
[illegible] las-
[illegible]

[illegible] 1894 hatten de[illegible]
[illegible]

[illegible]
[illegible] Kammer v. 2[illegible].5.1894.

bei ihrer Einführung von der Bevölkerung lebhaft begrüßt worden; die Begeisterung wurde jedoch bald durch das Auftreten gewisser Mängel gedämpft. Als durch die Nachtragsgesetzgebung auch diese Mängel im wesentlichen beseitigt worden waren, stand einer gedeihlichen Arbeit der Kreise nichts mehr im Wege. Insbesondere

gebung auf dem Gebiete des Straßen- und Armenwesens gewisse Entlastung zuteil wurden, in den Stand gesetzt, sich mit größerer Energie den ihnen überwiesenen freiwilligen Aufgaben zu widmen. Die Voraussetzung für eine größere Volkstümlichkeit der Kreise war hiermit gegeben. Daß die Kreise tatsächlich hinfort zur Zufriedenheit der Beteiligten arbeiteten, ergibt sich u.a. aus den damaligen Jahresberichten des Ministeriums des Innern.

Die Bemühungen um eine Verbesserung der Finanzen der Kreise wurden weitergeführt. Sie hatten schließlich das Gesetz v. 20. Juni 1900 [1] zur Folge, wonach die Kreisdotation unter besonderer Berücksichtigung der Kreise Konstanz, Lörrach und Mosbach auf eine Million jährlich erhöht wurde. Ohne besondere Gesetze wurden in den Folgejahren darüber hinaus noch besondere Beträge als weitere Zuschüsse zu den Kreislasten in den Staatsvoranschlag des Ministeriums des Innern aufgenommen.[2]

Veränderungen an dem materiellen Gehalt der Kreisverfassung wurden kaum vorgenommen. Das Gesetz vom 19. Okt. 1906, die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung und die Einführung des Vermögenssteuergesetzes betr.,[3] brachte jedoch in Art. 3 § 2 die Neuerung, daß die Befugnis, den Kreiswahlmännern der Kreisversammlung als wahlberechtigt beizutreten, für die Grundeigentümer auf den Besitz von Grundstücken im Steuerwert von mindestens 100 000 M, für die Besitzer von Gewerbevermögen auf einen Steuerwert von mindestens 200 000 M heraufgesetzt wurde. Ferner wurde das Recht der persönlichen Teilnahme an der Kreisversammlung für Großgrundbesitzer von einem Steuerwert der Grundstücke im Betrage von 100 000 M abhängig gemacht.

1. Vergl. die Voranschläge des M.d.I. für die Jahre 1904 bis 1910 in Titel IX § 1.

die Zusammensetzung

sich nach dem Erlaß des Kommunal

keine durchgreifende Vereinfachung

zu der Kreisversammlung ge

lichkeit der Wahlor

waltung auf höhere

der Selbstverwaltung der Be

schließt, für die geringe Wahlbeteiligung an dies

waren, konnte nicht ermittelt werden. So war

er wieder um eine Vereinfachung des

auch um

eines Erlasses vom

Amtsvorstände zur Begu

dabei von der Tatsache aus, daß die

Kreisversammlung seit Jahren der Haupt

war. Der Kreis sei ein Gemeindeverband

Gemeindeaufgaben zu erledigen; man

kommen, daß den Gemeinden ein stärker

Kreisversammlung eingere

lassen Wide

e auch den Kre

er damals die Ansicht vorherrschen

daher - die Hintergründe dafür sind nicht

Innenminister Dr. Schenkel im Jahre 190

hatten anläßlich einer Konferenz über

GLA nicht ermit

Dotation der Kreise die Frage einer grundlegenden Reform erneut anschnitt und eine solche für später ankündigte.[1] Hier

Kreisen übergehen wollte. - Die bei einer solchen Reform auftretenden Schwierigkeiten kündigten sich in dem Widerspruch, den die Ankündigung Scheerkels z.T. hervorrief, an. Es war mit dem Widerstand der Kreisabgeordneten zu rechnen, die sich möglicherweise den kleineren Kreis zu bewahren suchen würden. So fanden diese Vorschläge z.T. starke Kritik in der II.Kammer.[2] U.a. wurde darauf hingewiesen, daß die neuen Kreise im Hinblick auf

Größe wesentlich hinzuwachsen würden. Dagegen hielt man die Frage der Vereinfachung des Wahlverfahrens weiter für diskutabel. Trotz des Hinweises Scheerkels, ein weiterer Vorteil der

der größeren Städten einen weiteren Gebiete nutzbar gemacht werden könnten, blieb das Interesse der II.Kammer an einer solchen Reform sehr gering. So blieb die Angelegenheit trotz eines Antrags des Abg. Fehrenbach u.Gen. v.14. Dez. 1905 auf

ordneten der Kreisversammlung ruhen;[3] zu einer entsprechenden Gesetzesvorlage kam es nicht. Dasselbe Schicksal widerfuhr einem Antrag der Abg. Geßler u.Gen. vom 27.Nov. 1907[4], welcher darauf gerichtet war, die hierfür in Frage kommenden Abgeordneten zu einem direkten Wahlverfahren wählen zu lassen.

Was der Stand der badischen Gesetzgebung auf über-

---

1. 27. Sitzg.d. II.Kammer v.11.2.1904, vergl.Stenogr.Ber., S.461.
2. Sitzungen v.11., 12., 18., 20.Febr., sowie v. 5.3.1904.
3. Beil.z.Prot.d. 2.Sitzg. d. II.Kammer v. 15.12.1905; das Original des Antrags befindet sich in GLA 231/7003, Bl.1.
4. Vergl.Beil.z.Prot.d.1.Sitzg. der II.Kammer v.27.11.1907.

gemeindlicher Ebene im Jahre 1908, [1] [2] als der Abg. Kopf die Reformfragen wieder berührte und damit den Anstoß zu einer umfassenden Arbeit gab, die unter Berücksichtigung sämtlicher damals gemachten Vorschläge und der aufgetretenen Widersprüche zu der Denkschrift der Badischen Regierung über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände führte.[3]

---

1. Die nach §§ 57 und 58 des Verwaltungsgesetzes fakultativ vorgesehenen Bezirksverbände hatten keine große Bedeutung erlangt. Die Redaktion der Bad.Verw.Zeitsch. hat in einem Beitrag "Die Entwicklung der bad. Organisation der inneren Verwaltung und der Verwaltungsrechtspflege" (1890, S.41 ff) auf diese Tatsache besonders aufmerksam gemacht. Außer dem Bezirkspferdezuchtverband Pfullendorf und dem Bezirksspitalverband Mosbach waren damals keine weiteren Bezirksverbände bekannt geworden. Doch waren einzelne Anordnungen der Regierung als Schritte in der Richtung der Herstellung von Bezirksverbänden zu betrachten, so die Einrichtung der Bezirkskrankenversicherung und die durch Verordnung v. 24.7. 1888 (GVOBl.S.369) erfolgte Vereinigung der Gemeinden je eines Amtsbezirks zu Lieferungsverbänden für die Kriegsleistungen. Auch Minister Schenkel bemühte sich ja in seinen Reformvorschlägen aus dem Jahre 1901 um eine Belebung der Bezirksverbände. Später konnte eine Zunahme der Zahl der Bezirksverbände festgestellt werden. So verzeichnete der Jahresbericht des Bad.M.d.I. für die Jahre 1897 bis 1905 in Bd.II, S.594/95 im ganzen elf Bezirksspitalverbände und 6 Bezirksverbände zum Zwecke gemeinsamer Wasserversorgung, ferner (a.a.O. S.504) Ende 1904 28 Bezirkssparkassen; dazu kamen nach dem Bericht für die Jahre 1906 - 1912 (a.a.O. S.780/81) bis Ende 1912 vier weitere Bezirksverbände zum Zweck des gemeinsamen Bezugs von elektrischer Energie und ein Bezirksverband zum Zwecke der gemeinsamen Gasversorgung.
2. Der Umfang der damaligen Kreistätigkeit ergibt sich anschaulich aus den Anlagen II und III zur Denkschrift v.1910, während sich die Entfaltung des Tätigkeitsgebietes eines bestimmten Kreises (hier des Kreises Karlsruhe) aus der Anlage IV ergibt. Eine umfassende Statistik der Tätigkeit der Kreise in den Jahren 1865 bis 1910 findet sich in der gleichnamigen Schrift, die die bad.Landkreise 1912 veröffentlichten.
3. Gute Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der übergemeindlichen Selbstverwaltung in anderen deutschen Staaten für diese Zeit gibt die Denkschrift v.1910 S.55 ff.

VII. Die grundlegende Arbeit der Jahre 1909 - 1910.

1. Der Ministerialentwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes, 1909.
2. Die Regierungsdenkschrift aus dem Jahre 1910.

1. Der Aufbau der inneren Verwaltung und damit auch der der Selbstverwaltungsverbände bestimmte sich zu Anfang des neuen Jahrhunderts im wesentlichen immer noch nach dem Verwaltungsgesetz von 1863. Durch die Nachtragsgesetzgebung erfuhr dieses Gesetz - wie dargestellt - manche Änderung. Unberührt von diesen Änderungen blieben im Laufe der Jahre nur die allgemeinen und Schlußbestimmungen im I. und VI. Abschnitt des Gesetzes, ferner der IV. Abschnitt über das Ministerium des Innern und den Verwaltungshof, während der III. Abschnitt über den Verwaltungsgerichtshof durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 14. Juni 1884 gegenstandslos geworden war. Betroffen von den Abänderungsgesetzen waren nur die Abschnitte II und V, die die gesetzliche Regelung der Bezirksämter und der Bezirksräte, sowie der Kreisverbände und der Bezirksverbände enthielten.

Es wurde schon gezeigt, daß Gegenstand einer Reform seit 1863 nur die Selbstverwaltung mit ihren Organen gewesen ist. Hierbei war es wieder der Hauptwunsch der Beteiligten, eine Vereinfachung der Bestimmungen über die Kreiswahlen herbeizuführen. Ausgerissen wurde auf dem Landtag des Jahres 1908 von dem Abg. Kopf, der sich auf die früher dargelegten Ansichten des Ministers Dr. Schenkel berief, aus Gründen der Geschäftsvereinfachung und Sparsamkeit eine Zusammenlegung der vorhandenen elf Kreise angeregt.[1] Von der Regierung wurde eine Prüfung dieser Frage zugesagt.

Auch in der I. Kammer wurde über Sinn und Notwendigkeit einer Reform der Selbstverwaltungsverbände gesprochen. So trat der Abg. Kirsner anläßlich einer Bemerkung im Bericht der

---

1. Verhandlungen der Stand-Versammlung, II. Kammer, Stenogr. Berichte, S. 1276/77; 1908.

Budgetkommission nachhaltig für die Beibehaltung des geltenden Rechtszustandes ein,[1] während Oberbürgermeister Dr. Winterer[2] für eine Änderung der Zusammensetzung der Kreisversammlung, die Art der Kreiswahlen und die Ausgestaltung der Bezirksräte eintrat. Ferner sprachen sich für eine Reform unter jeweils eigenen Aspekten die Abg. Dr. Lewald,[3] Dr. Weiß,[4] und Dr. Frh.v.Stotzingen[5] aus. Trotz aller Reformwünsche war die Ansicht vorherrschend, daß die badische Kreisverwaltung in den vergangenen 43 Jahren in anerkennenswerter Weise gearbeitet habe. Der nunmehrige Minister des Innern, Freiherr von und zu Bodman wies darauf hin,[6] daß der von seinem Vorgänger Dr. Schenkel angeregte Gedanke der Ausgestaltung der 53 badischen Amtsbezirke zu obligatorischen Bezirksverbänden eine Zusammenlegung der 11 Kreise nahelege. Nicht nur zur Vermeidung einer Vielzahl von Verbänden, sondern auch für den Fall, daß der obligatorische Bezirksverband nicht geschaffen werden würde, seien genügend Gründe für eine Zusammenlegung der elf Kreise vorhanden.

Beschlüsse über diese Fragen wurden jedoch weder in der I. noch in der II. Kammer gefaßt. Dagegen nahm das Ministerium des Innern im Jahre 1909 eine eingehende Prüfung der in den Budgetverhandlungen des Jahres 1908 zur Sprache gekommenen Fragen vor. Unter den vielen Varianten der in der bisherigen Diskussion vorgetragenen Reformwünsche entschied sich das Ministerium des Innern nach längeren Beratungen schließlich für die Aufassung, daß eine weitgreifende Umgestaltung der bestehenden Einrichtungen unter Vermehrung ihrer gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben notwendig sei. In diesem Sinne wurde vom Ministerium ein Vorentwurf für eine etwaige Änderung des Verwaltungsgesetzes ausgearbeitet.[7]

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, I.Kammer, 1908, Stenogr.Berichte S. 277 - 279.
2. a.a.O., 282 - 286.
3. a.a.O., S. 305.
4. a.a.O., S. 292.
5. a.a.O., S. 322/23.
6. a.a.O., S. 296/98.
7. Dieser Vorentwurf ist in einer synoptischen Darstellung zu den parallelen Bestimmungen des Verwaltungsgesetzes von 1863 in Anlage I zu der Denkschrift von 1910 S. 123 abgedruckt.

Dieser Vorentwurf hatte sich die Erweiterung der übergemeindlichen Selbstverwaltung, sowie ihre Stärkung im Gesamtaufbau der Verwaltungsorganisation zum Ziel gesetzt. So gab er die Grundlage für eine Vermehrung der freiwilligen Aufgaben der Kreisverbände (§ 30), daneben wies er ihnen aber auch Aufgaben zu, die früher vom Staate selbst besorgt wurden (§ 31), so namentlich die Irrenfürsorge, den Bau und die Unterhaltung der Landstraßen und die Erstattung der Kosten der Unterstützung und der Übernahme Hilfsbedürftiger, die dem Geltungsgebiet des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 [1] nicht angehörten. Die Mittel für diese früher vom Staate besorgten Geschäftszweige sollten durch Dotationen aufgebracht werden, § 33. Was die Finanzierung des übrigen Kreisaufwandes betraf, sollten die Kreise wie bisher zu Umlagen auf die Gemeinden befugt sein, § 32. Die bisher sehr unterschiedliche Belastung der Kreise und Gemeinden sollte durch Einführung von nur vier Großkreisen behoben werden, welche den Bezirken der Landeskommissäre entsprechen sollten, § 15. Neben der Behebung der sehr verschiedenen finanziellen Belastung war für die beabsichtigte Einführung der Großkreise noch der Umstand maßgeblich, daß der räumliche Tätigkeitsbereich den verbesserten Verkehrsverhältnissen angepaßt werden sollte. Gleichzeitig erhoffte man durch diese Ausdehnung des Tätigkeitsbereiches eine großzügigere Behandlung der Kreisaufgaben zu erreichen.

Im Zusammenhang mit der räumlichen und sachlichen Ausdehnung der Kreiszuständigkeit glaubte man im Vergleich mit ähnlichen Einrichtungen in den größeren Städten, "die der Anstellung von Berufsoberbürgermeistern ihren glänzenden Aufschwung zum großen Teil zu verdanken hatten," [2] es sei erforderlich, daß der Vorsitzende des Kreisausschusses hauptamtlicher Beamter sei. Diese Neuerung war im Hinblick auf Befürchtungen, die in ihr eine Denaturierung der Selbstverwaltung erblickten, nicht unumstritten; doch entschloß man sich zu ihr, durch das

---

1. RGBl. S. 380.
2. ...h, Die Selbstverwaltung in Baden, Bad.Verw.Z. 1912, S. 174.

Vorbild der größeren Städte ermuntert, die Berufsbeamte an ihrer Spitze hatten und trotzdem nicht aufhörten, Selbstverwaltungsverbände zu sein. - Der Kreisausschußvorsitzende sollte von der Kreisversammlung gewählt werden. An der rechtlichen Stellung der Kreisausschußmitglieder sollte nichts geändert werden. Auch sollte die Beschlußfassung über die Bewilligung der Mittel nach wie vor der Kreisversammlung vorbehalten bleiben.

Die Vergrößerung der Kreise mußte notwendigerweise verschiedene Änderungen in ihrem Aufbau mit sich bringen. So sollte die Zahl der Mitglieder des Kreisausschusses und die der Ersatzmänner verdreifacht werden. Hierdurch hätte jeder Amtsbezirk im Kreisausschuß vertreten sein können, so daß Interessen mehr lokaler Natur die erforderliche Berücksichtigung hätten erfahren können.

Die in den vergangenen Jahren so sehr umstrittene Frage einer Vereinfachung der Zusammensetzung der Kreisversammlung sollte durch einen Rückgriff auf den Regierungsentwurf aus dem Jahre 1863 gelöst werden, der eine Zusammensetzung der Kreisversammlung nur aus Gemeindevertretern und Vertretern von Standesinteressen vorsah. - Dem Ministerium des Innern schien es, nicht zuletzt im Hinblick auf das z.T. geringe Interesse, das die Kreiseinwohner bei den Kreiswahlen gezeigt hatten, erforderlich, die Zusammensetzung der Kreisversammlung nach den erwähnten Gesichtspunkten vorzunehmen.[1] Eine breitere Grundlage sollte aber diesen Wahlen dadurch gegeben werden, daß, soweit Bürgerausschüsse bestanden, diese mit der Wahl der Abgeordneten, in den kleineren Gemeinden mit der Wahl der Wahlmänner betraut werden sollten. (§§ 19, 20, 32.)

---

1. Interessante Zahlen hierüber nannte der Abg. Geiß in der Beratung der II. Kammer über den Antrag Venedey u.Gen. (1913). Danach hatten im Jahre 1907 in Mannheim 19 732 Wahlberechtigte 654 Wahlmänner zu wählen. Insgesamt wurden 636 Stimmen, also nicht einmal soviele Stimmen wie Wahlmänner zu wählen waren, abgegeben. In den folgenden Jahren nahm das Interesse an den Wahlen etwas zu, so daß 1912 erstmalig in Mannheim von 31 539 Wahlberechtigten 6 366 ihre Stimme abgaben und 812 Wahlmänner wählten.

Der Einfluß der Kreisversammlung sollte dadurch verstärkt werden, als diese in Zukunft nur die doppelte statt der dreifachen Zahl der zu Bezirksräten zu Ernennenden vorschlagen sollte. Erwähnenswert ist weiter noch der Umstand, daß hinfort als Urlisten zu der Ernennung der Bezirksräte die für den Geschworenendienst aufzustellenden Listen benützt werden sollten. Auch hierdurch sollte eine weitere Zuziehung des Laienelements zu wichtigen Entscheidungen der Staatsbehörden gewährleistet sein.

Nach langen Überlegungen konnte sich das Ministerium des Innern noch nicht zu der von Minister Schenkel zunächst in Aussicht genommenen Bildung von Zwangsbezirksverbänden entschließen. So ist wesentlichstes Unterscheidungsmerkmal des Ministerialentwurfs von 1901 gegenüber dem Vorentwurf von 1909 der Umstand, daß 1901 eine Neuorganisation der badischen Selbstverwaltung lediglich unter Anpassung an die in Baden erfolgte Entwicklung angestrebt wurde, während 1909 die Grundgedanken der Selbstverwaltungsgesetzgebung anderer Staaten, welche die mit dem badischen Verwaltungsgesetz von 1863 gemachten Erfahrungen verwertet hatten, berücksichtigt wurden.

Die Stellen, denen dieser Vorentwurf zugeleitet wurde, insbesondere die elf Kreisausschüsse, aber auch die der Städteordnung unterstehenden und die mittleren Städte Badens sowie die Landeskommissare nahmen vorwiegend gegen die geplante Reform Stellung.[1] Auch die Presse äußerte sich überwiegend negativ. Die Hauptgründe, die gegen den Vorentwurf geltend gemacht wurden, waren kurz folgende:[2] Zunächst wurden Bedenken gegen die Zusammenlegung der Kreise von elf auf vier, gegen den grundsätzlichen Verzicht auf ehrenamtliche Tätigkeit des Kreisausschußvorsitzenden, sowie gegen die Gestaltung des Wahlrechts zur Kreisversammlung geltend gemacht. Wünsche der Bevölkerung, die auf eine Verminderung der Zahl der Kreise drängten, seien nicht bekannt geworden. Der Verband der mittleren Städte machte vor allem geltend, es seien nur wenige Aufgaben, die eine so großzügige Behandlung erfahren müßten, daß die Größe der bestehenden Kreise

---

1. Die Originale dieser Stellungnahmen konnten im GLA nicht ermittelt werden.
2. Ausführlicher wird diese Kritik in der Denkschrift von 1910, S. 102 ff dargestellt.

nicht ausreiche. Während die Kreisausschüsse der Ansicht waren, daß bei größeren Kreisen örtliche Interessen keine genügende Berücksichtigung erfahren würden, wurde von den Stadträten der der Städteordnung unterliegenden Städte geltend gemacht, daß sich unter den Kreisausschußmitgliedern kaum mehr Männer befinden würden, welche die Verhältnisse des Kreises noch annähernd zu überschauen im Stande seien.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlrechts zur Kreisversammlung war die Kritik zurückhaltender. Bedenken meldete hier die Handelskammer Mannheim an, die der Ansicht war, daß die Großgrundbesitzer gegenüber den Vertretern der Industrie bevorzugt würden.

Schwerer als die Bedenken in organisatorischer Hinsicht fielen jene ins Gewicht, welche hinsichtlich der in Aussicht genommenen Kreisaufgaben geäußert wurden. Besonders die Übertragung des Irrenwesens und des Landstraßenwesens waren Hauptpunkte der Kritik. Von den neuen Kreisen hatten nur Freiburg in Emmendingen und Mannheim in Wiesloch eine Heil- und Pflegeanstalt. Außerdem stieg der Aufwand für das Irrenwesen von Jahr zu Jahr, sodaß die Zurückhaltung der Kreise diesen Aufgaben gegenüber verständlich war.[1] Hinsichtlich der Übernahme des Landstraßenwesens in die Zuständigkeit der Kreise machte die Großherzogliche Oberdirektion des Wasser- und Straßenbaues in ihrem Gutachten vom 16. Aug. 1909[2] geltend, daß in seinem Land - ausgenommen Hessen - die Landstraßen von den Kreisen gebaut und unterhalten würden. Die Leistungen, die die Kreise für die Landstraßen aufbrachten, könnten sich nie mit den staatlichen Aufwendungen vergleichen. Schließlich wurden noch Bedenken in Beziehung auf die finanziellen Auswirkungen vorgetragen. So wurde geltend gemacht, die neuen Kreise müßten notwendigerweise einen unverhältnismäßig höheren persönlichen und sachlichen Verwaltungsaufwand als die bestehenden Kreise treiben. Die Unabhängigkeit der Kreisverwaltungen von der Regierung in materiellen Verwaltungsaufgaben könne bei der Höhe der Staatsdotationen nicht mehr gewährleistet sein, meinten die größeren

---

1. Eine Statistik über die Aufwendungen für das Irrenwesen in den Jahren 1890 bis 1911 bringt die Denkschrift v. 1910, S. 109.
2. Das Gutachten konnte im GLA nicht [illegible]

tudte. Die Befürchtungen gingen aber noch weiter: "Hinter dem besoldeten Vorsitzenden des Kreisausschusses wird der Landeskommissär stehen, welcher ihn auf Schritt und Tritt kontrolliert und im staatlichen Interesse zu beinflussen sucht,"[1] und: "Wir hegen die ernste Besorgnis, daß ein gutes Stück unserer badischen Selbstverwaltung in kurzer Zeit einem am staatlichen Gängelbande geleiteten und bureaukratisch organisierten Verwaltungssystem wird Platz zu machen haben."
Im Ergebnis läßt sich sagen, daß diese Bedenken nicht leichtfertig geäußert wurden: trotzdem gewinnt man den Eindruck, daß manche Kritik nur deshalb geäußert wurde, weil man sich vom Hergebrachten nicht trennen wollte.

Durch diese große Zahl kritischer Äußerungen erhielt das Ministerium des Innern zahlreiche neue Anregungen; es wurde jedoch nicht für ratsam gehalten, den Vorentwurf den Landständen als Gesetzesentwurf vorzulegen. Da im übrigen auf Grund der Gesetzgebung der 80er Jahre eine zwingende Notwendigkeit zur baldigen Durchführung einer Kreisreform nicht bestand, wollte man vor weiteren Schritten zunächst noch umfangreichere Erfahrungen sammeln. Hinzu kam noch, daß der Landtag 1909/10 mit gesetzgeberischen Aufgaben belastet war, die, wie die Novelle zur [illegible] von besonderer Bedeutung für die Kreisorganisation waren. Man wollte die endgültige Ausgestaltung der inneren Selbstverwaltung abwarten, bevor man endgültig Hand an die höheren Kommunalverbände legte. Dies hatte zur Folge, daß eine Gesetzesvorlage über die Kreisreform zunächst unterblieb und das Ministerium des Innern sich auf die Herausgabe einer Denkschrift beschränkte, die die Grundlagen der damaligen Organisation der Badischen Selbstverwaltung, sowie die Möglichkeiten einer Reform darstellte.

2. Diese Denkschrift[2] - ein relativ umfassendes Werk von 158 Seiten, deren Verfasser der Ministerialrat und spätere Präsident des Verwaltungshofs Otto Flad, war - machte es sich zur Aufgabe, das gesamte Material, das für eine eventuelle Kreisreform von Bedeutung sein könnte, nachzuweisen.[3]

---

1. Zit. nach Denkschr. v.1910, S. 117.
2. Denkschrift über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände, Karlsruhe, 1910.
3. Die Denkschrift sollte "den Nachweis der Art und Weise führen, in welcher die auf dem letzten Landtage zugesicherte Prüfung der einzelnen auf die Neuorganisation der badischen Selbstverwaltungsverbände bezüglichen Fragen erfolgt ist." Denkschr. v.1910, S. [illegible].

[illegible] einleitenden Bemerkungen eine z.T. vorzügliche [illegible] geschichte der badischen Selbstverwaltung auf über[illegible] Ebene. Insbesondere findet das Verwaltung[illegible] gute Darstellung. Um das Verständnis für [illegible] zu fördern, wird im V. Abschnitt die [illegible] verwaltung in anderen deutschen Staaten [illegible] im VI. Abschnitt die Reformbestrebungen dargestellt und schließlich aus der Gesamtdarstellung die Schlußfolgerungen gezogen. In der Anlage finden sich das Verwaltungsgesetz von 1863 und der Vorentwurf v. 14.Aug.1908 in [illegible]

[illegible] Schlußfolgerungen, die die Denkschrift aus dem [illegible] tragenen Material zur Kreisreform zieht, [illegible] zusammengefaßt.[1] Ihr Hauptinhalt ist folgender: [illegible] erstrebenswert sei für Gegenwart und Zukunft die [illegible] der Aufgaben der Kreise. Von einer Zuweisung des [illegible] Landstraßenwesens an die Kreise wird abgesehen. Die Erweiterung des Aufgabenkreises soll sich nur auf freiwillige Aufgaben beschränken, wobei besonders erstrebenswert die Übernahme der folgenden Hauptaufgaben sei:

a. [illegible] und Betrieb von Blinden-, Taubstummen- und [illegible]anstalten,
b. [illegible] Unterstützung von Wasserver[illegible]
c. [illegible]terte Fürsorge für Arbeitsnachweis und Wa[illegible]
d. [illegible]nahmen zur Förderung von Landwirtschaft und [illegible]
e. [illegible] zur Gewinnung und Nutzbarmachung von [illegible], Versorgung von Gemeinden mit elektrischer [illegible],
f. [illegible]tigung des Feuerlöschwesens,
g. [illegible] allgemeiner Notstände und
h. [illegible] gemeinnütziger Unternehmungen aller Art.

Diese Erweiterung des Aufgabenkreises bedinge eine [illegible]stalung [illegible]stverwaltung im Sinne einer Schaffung von nur 4 [illegible]stärken höheren Kommunalverbänden. Die Leitung dieser [illegible]

1. [illegible] von 1910, S. 119, ff.

Spitze ein Berufsbeamter zu stehen habe, der vom jeweiligen Selbstverwaltungsverband gewählt werde und von diesem auch seine Bezüge erhalte. Die Möglichkeit eines Zusammenschlusses von Gemeinden oder Kreisen zu selbst gewählten Zwecken sei offenzuhalten. Eine solche Vereinigung bedürfe der Staatsgenehmigung. Die Vertretung der geplanten Verbände solle aus Wahlen der Gemeinden hervorgehen, da diese als unmittelbare Verbandsmitglieder hierzu am ehesten legitimiert seien. Neben der Vertretung der Gemeinden sei die Frage einer Beteiligung bestimmter Berufsklassen an der Kreisverwaltung von sekundärer Bedeutung. Eine solche Beteiligung entspreche der Überlieferung, habe aber keine innere Berechtigung mehr. Maßstab des Einflusses der Gemeinden in der Kreisversammlung solle die Bevölkerungsziffer und nicht das kreisumlagepflichtige Steuerkapital sein, da in letzterem Falle die Ausgleichsfunktion der Kreise im Hinblick darauf gefährdet wäre, daß dann die leistungsfähigsten der dem Kreise angehörigen Verbände über die Verwendungszwecke der Kreismittel ausschlaggebend entscheiden würden. Abschließend wird in dem 18-Punkte-Programm noch auf die Frage der Einrichtung der Bezirksräte eingegangen.

Die Gesichtspunkte, die für eine zukünftige Kreisreform in diesem 18-Punkte-Programm zum Ausdruck kamen, muten sehr modern an. So zeugen die Zurückdrängung des Einflusses der größeren Grundbesitzer sowie die Bestimmung der Anzahl der Kreisabgeordneten nach der Bevölkerungszahl und nicht nach dem Steuerkapital von Auffassungen, die modernen Wahlrechtsgrundsätzen nicht verschlossen waren.

Die Kommission der II. Kammer für Justiz und Verwaltung erstattete einen Bericht zu der von der Regierung vorgelegten Denkschrift. In ihm[1] wurde kurz auf die 18 Thesen der Denkschrift eingegangen. Die Reformvorschläge, die eine Erweiterung der Aufgaben der Kreise vorsahen, wurden unterstützt, während sich in der Kommission eine starke Mehrheit gegen eine Überweisung des Irren- und Landstraßenwesens aussprach. Hinsichtlich der Umgestaltung der Kreisorganisation konnte sich die Kommis-

---

1. Verhandlungen der Ständeversammlung, Beil. Nr. 66 a zum Prot. der 109. Sitzg. d. II. Kammer v. 2.7.1910.

sion über die Frage einer [illegible] zu schaffenden großen Selbstverwaltungsverbände nicht [illegible]. - Schließlich wurde der Antrag des Berichterstatters, eine Vergrößerung der Kreisgebiete vorzunehmen, angenommen; dagegen wurde die vom Minister des Innern angeregte Vierzahl der Selbstverwaltungsverbände abgelehnt. - Die beantragte Errichtung der Berufsbeamtenstelle zur Leitung eines einzelnen Verbandes fand zunächst eine unterschiedliche Beurteilung. Schließlich kam die Kommission zu der Auffassung, daß die künftige Gestaltung der Selbstverwaltungsverbände darüber entscheiden werde, ob überall ein Beruf [illegible] sein. Auch wurde die Beibehaltung der freiwilligen Zweckverbände, die nicht auf das Gebiet der Kreise beschränkt zu sein brauchten, als wünschenswert bezeichnet. - Zu den Wahlrechtsgrundsätzen erklärte der Berichterstatter, es sei ein ethisches Bedürfnis, in der so gleichgültig sich verhaltenden Bevölkerung ein reges Interesse für die Selbstverwaltung wachzurufen; dies könne aber nur ermöglicht werden, wenn sämtliche Kreiseinwohner an der Zusammensetzung der Kreisversammlung mitwirkten. Dazu bedürfe es der Einführung des allgemeinen, direkten und geheimen Verhältniswahlrechts.

In der Diskussion wurden die bereits bekannten Gesichtspunkte hervorgehoben, daß nämlich das Interesse der Kreiseinwohner durch eine Änderung des Wahlrechts schwerlich gefördert werden könne, sowie, daß der Kreis als Gemeindeverband zweckmäßigerweise nur Gemeindevertreter in seine beschließende Versammlung entsende. Es äußerten sich jedoch auch Gegenstimmen, die schließlich den Ausschlag dafür gaben, daß ein Beschluß gefaßt wurde, nach dem neben den Vertretern der Gemeinden auch Abgeordnete der Kreiseinwohner, die aus allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen hervorzugehen hätten, in der Kreisversammlung vertreten sein sollten. Entgegen der Ansicht v. Bodmans sprach sich die Kommission mehrheitlich gegen eine besondere Vertretung des Großgrundbesitzes in der Kreisversammlung aus. Schließlich billigte die Kommission noch einmütig den Grundsatz, nachdem Maßstab des Einflusses der Gemeinden in der Kreisversammlung die Bevölkerungsziffer [illegible] das kreisumlagepflichtige Steuerkapital sein sollte.

Eine Beratung über die Denkschrift fand in der II. Kammer nicht statt. - Die Veröffentlichung der Regierungsdenkschrift über die Umgestaltung der badischen Selbstverwaltungsverbände wurde jedoch von den 11 Kreisen zum Anlaß genommen, sich zu den schwebenden Fragen zu äußern. Namens der Kreise erstattete der Kreisausschuß Heidelberg im Anschluß an eine im Juli 1912 überreichte Statistik über die Tätigkeit der Kreise in den Jahren 1865 bis einschließlich 1910 dem Minister des Innern am 17.Febr. 1913 einen Vortrag. Hierin wurde auf die 18 Thesen der Denkschrift eingegangen und dazu Stellung genommen. Grundsätzlich hatten die Kreise danach gegen die Übernahme der Staatsarmenpflege unter der Voraussetzung einer entsprechenden Erhöhung der Staatsdotation keine Bedenken. Ferner wurde grundsätzlich die von der Regierung in Aussicht genommene Erweiterung der freiwilligen Aufgaben der Kreise akzeptiert. Es wurden jedoch Zweifel geäußert, ob die Erweiterung der Kreisaufgaben in dem Maße vertretbar sei, wie es die Regierung wünschte. Die Kreise wiesen nun mit umfangreichem statistischem Material auf das von ihnen seit ihrer Gründung Geleistete hin. Bei der Bewertung der geleisteten Arbeit gelangte der Kreisausschuß Heidelberg in seinem Vortrag zu dem Schluß, daß die Kreise sich mit ihrer seitherigen Tätigkeit, insbesondere mit der freiwilligen, auch im Vergleich mit außerbadischen Verhältnissen durchaus sehen lassen könnten. Eine Reduzierung der Kreiszahl auf vier, sowie die Bestellung je eines Berufsbeamten seien nicht vertretbar, da man davon abgekommen sei, die Kreise durch Zuweisung des Landstraßen- und Irrenwesens zu umfangreichen und mit Zuständigkeiten überlasteten Institutionen zu machen. Überhaupt sei nicht recht einzusehen, warum eine seit nahezu einem halben Jahrhundert eingelebte Organisation in so radikaler Weise geändert werden solle, wo ja nur an eine Erweiterung der freiwilligen Kreisaufgaben gedacht sei. Sämtliche elf Kreise - einschließlich des am meisten mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten kämpfenden Kreises Mosbach - trauten sich aber die erforderliche Leistungsfähigkeit auch weiter zu; die Zusammenlegung der Kreise

---

1. Abgedruckt in Bad.Verw.Zeitschrift 1913, S. 53.

wurde daher abgelehnt. Das Dotationswesen müsse dagegen neu geregelt werden. Überhaupt sei der Erlaß über eine Erhöhung der Staatsdotationen an die Kreise bedenklich. Als Zusammenlegung der Kreise in vier Großkreise, wolle man leistungsfähige höhere Kommunalverbände haben. In diesen vier Kreisen könne man von einer Gemeinsamkeit der wirtschaftlichen Interessen in dem Sinne, wie sie das Verwaltungsgesetz bei der Schaffung der Kreise im Auge gehabt habe, kaum mehr gesprochen werden. Außerdem könne ein so gewaltiger Apparat wie ihn die geplanten Großkreise mit sich bringen würden, nur durch Berufsbeamte bewältigt werden, die ihre gesamte Arbeitskraft dieser Tätigkeit widmen müssen. Obwohl man nicht sagen könne, daß Berufsbeamtentum und Selbstverwaltung sich nicht vertragen würden, müsse doch erkannt werden, daß die "populäre" Tätigkeit von ehrenamtlich tätigen Beamten vorzuziehen sei. In dem Vortrag heißt es wörtlich: "Wir sind der Meinung, daß gerade im Wirken dieser Männer im Ehrenamt bis jetzt der Schwerpunkt der Kreisverwaltung gelegen hat." [1] Für eine zukünftige Kreisreform müsse immer noch gelten, was der Urheber der übergemeindlichen badischen Selbstverwaltung, Lamey, als ihre Aufgabe betrachtet habe, nämlich in breiten Schichten der Bevölkerung für die innere Verwaltung Verständnis zu wecken und zur Pflege gemeinsamer Interessen und Aufgaben auf kulturellem, wirtschaftlichem und Wohltätigkeitsgebiet körperschaftliche Verbände zu schaffen, die ihre Angelegenheiten selbständig verwalteten. Besonders zum Ausgleich der Gegensätze zwischen Stadt und Land habe das bestehende System nicht unerheblich beigetragen. Keine Berücksichtigung dürften bei einer Reform die an sich verständlichen Interessen der Kreishauptstädte und der in der Kreisverwaltung tätigen Persönlichkeiten erfahren. Man müsse sich jedoch fragen, ob es sachlich notwendig sei, eine Änderung der Kreisorganisation durch Zusammenlegung von Kreisen herbeizuführen. - Der Plan, wonach freiwillige Zusammenschlüsse zu höheren Selbstverwaltungsverbänden in weiterem Umfang möglich sein sollten, wurde durch die Kreise befürwortet.

Hinsichtlich der Frage der Kreiswahlen wurde in den Beratungen der Kreisausschüsse keine Einmütigkeit erzielt. Während sich

---

1. a.a.O., S. [illegible].

Dreimalig und Karlsruhe für den Regierungsvorschlag entschieden, hatte doch die Mehrzahl gegen den völligen Wegfall der seit dem Bestehen der Kreisverwaltung in geringem Maße bestehenden unmittelbaren Vertretung der Kreiseinwohner erhebliche Bedenken. Es bestand jedoch Übereinstimmung darüber, daß die Kreistätigkeit auch dann erfolgreich sein könne, wenn die Kreisversammlung sich nur aus Gemeindevertretern zusammensetze.

Weitere bemerkenswerte Stimmen zur Denkschrift von 1910 konnten nicht ermittelt werden. Die zuständigen Stellen sahen sich nach ihrer Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf aus dem Jahre 1909 nicht mehr veranlaßt, sich zu der Denkschrift, die im Gegensatz zu dem Gesetzesvorentwurf von 1909 keine unmittelbare Gefahr für die bestehenden Verhältnisse mit sich brachte, grundsätzlich zu äußern; die jeweiligen Standpunkte waren der Regierung ja nicht unbekannt sein. So blieb der Denkschrift von 1910 wie so mancher anderen Arbeit in den vergangenen Jahrzehnten ein sichtbarer Erfolg versagt. Alle künftigen Reformen mußten jedoch die Überlegungen, die 1910 angestellt wurden, sorgfältig prüfen, bevor zur Verwirklichung neuer Pläne geschritten werden konnte.

VIII. Der 1. Weltkrieg und die Nachkriegszeit als Prüfsteine für den Wert der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung.

1. Die Kriegsbedingte Aufblähung der Bezirksverbände durch die Reichsgesetzgebung.
2. Der Antrag Rebmann u.Gen. in der II.Kammer.
3. Die Revolution und die Verfassungen.
4. Der Fortgang der Wahlrechtsdebatte.
5. Die Zuspitzung der Frage einer erneuten Verwaltungsreform.

Obwohl man annehmen durfte, daß ein weiterer Vorstoß in der Frage einer Reform der Kreisverfassung in nächster Zeit auf Grund des Scheiterns der umfangreichen Bemühungen der Regierung in den vergangegen Jahren nicht erfolgen würde, stellten die Abg. Dr. Zehnter u. Gen., sowie die Abg. Venedey u. Gen. am 27. Nov. 1913 die Anträge, [1] die II. Kammer wolle beschließen, die Regierung zu ersuchen, dem Landtag eine Gesetzesvorlage über die Abänderung des Wahlrechts zu den Kreisversammlungen zu unterbreiten.

Der Bericht der Kommission für Justiz und Verwaltung der II. Kammer wurde von dem Abg. Rehm über beide Anträge am 26.März 1914 erstattet.[2] Die Kommission hatte den abstrakter gefaßten Antrag Dr. Zehnter u.Gen. einstimmig angenommen, während der konkretere Antrag Venedey u.Gen. mehrheitlich abgelehnt worden war.

Die Beratungen in der II. Kammer über diese Anträge[3] brachten die Annahme des Antrags Dr. Zehnter u.Gen. (gegen die Stimmen der Sozialisten), während der Antrag der Abg. Venedey u.Gen. der Ablehnung verfiel. - Die I. Kammer schloß sich der Ansicht der II. Kammer an. Zu einer entsprechenden Gesetzesvorlage kam es jedoch nicht mehr, da die politischen Ereignisse der folgenden Jahre eine ruhige Arbeit an dem Reformwerk nicht mehr ermöglichten.

---

1. Antrag Dr. Zehnter u.Gen., Beil.Nr.19 z.Prot.d.1.öff.Sitzg. der II. Kammer v. 28.11.1913; Antrag Venedey u.Gen. Beil.Nr. 19 a.a.O.; die Originale der Anträge befinden sich in [illegible] 231/5o78, Bl. 2 und 4.
2. Beil.Nr. 19 b z.Prot.der 56.öff. Sitzg. der II.Kammer v. 26.3.1914.
3. Sitzungsbericht der II. Kammer, 21. Sitzg. v. [illegible].1914, Sp. 4[illegible] ff.

1. Mit dem Ausbruch des 1. Weltkrieges mußte sich erweisen, ob die bestehende Organisation den Anforderungen, die man an sie stellen durfte, gewachsen war. - Es stellte sich bald heraus, daß die durch die Reichsgesetzgebung den einzelnen Bundesstaaten übertragenen Aufgaben im Rahmen der badischen Verwaltungsorganisation nur unzulänglich erfüllt werden konnten. Dies rührte hauptsächlich daher, daß die Reichsgesetzgebung hinsichtlich des Selbstverwaltungsaufbaues von der Verwaltungsorganisation in den anderen deutschen Bundesstaaten ausging, wo vorwiegend die erste Stufe der übergemeindlichen Selbstverwaltung an den Bezirk der unteren Staatsverwaltungsbehörde angelehnt war.[1] Dieser offenkundige Mangel hatte indes nicht eine überstürzte Reform der badischen Verwaltungsorganisation zur Folge, sondern eine Anpassungsgesetzgebung, die es verstand, den Bedürfnissen der Reichsgesetzgebung von Fall zu Fall gerecht zu werden. Besonders spürbar war dies in der Folgezeit an der Aufblähung der kleineren, übergemeindlichen Selbstverwaltungsverbände, die bisher eine untergeordnete Rolle gespielt hatten. Man muß in diesem Zusammenhang von einer Denaturierung der badischen Verwaltungsorganisation sprechen, da die verbandsmäßige Bedeutung und der immer umfangreicher werdende Katalog der Zuständigkeiten dieser "Kommunalverbände" die Bedeutung der Staatsbehörden und vor allem die der Kreise herabgesetzte und damit das System des badischen Verwaltungsaufbaues durchlöcherte und dessen Sinn verfälschte. Gleichzeitig nahm damit der Umfang der übergemeindlichen Selbstverwaltung in einem zuvor nie geahnten Ausmaß zu.

Wie bereits erwähnt, konnten nach § 57 Verw.Ges. sog. Bezirksverbände gebildet werden, welche nach erteilter staatlicher Genehmigung für ihr Gebiet, soweit es sich um die Erfüllung der Verbandszwecke handelte, die gleiche rechtliche Stellung einnahmen wie die Kreise. Ausserhalb der Kreisorganisation und auf eigener gesetzlicher Grundlage standen die zur Verwaltung der Gemeindekrankenversicherung gebildeten Bezirksverbände, denen durch Entschließung des Ministeriums des Innern die

---

1. Siehe hierzu die Ausführungen von Landgraff über den "deutschen Kreis" in Bad.Verw.Zeitschr. 1874, S.1, wo vorausschauend auf eventuell kommende Schwierigkeiten hingewiesen wurde.

Eigenschaft einer juristischen Person und damit die eines höheren Kommunalverbandes mit beschränktem Wirkungskreis verliehen war.[1]

Ferner wurden durch Gesetz v. 3.Juni 1899 [2] Abdeckereiverbände als Zwangskorporationen gebildet. Diese Verbände wurden aus den Gemeinden eines Amtsbezirks oder einem Teil derselben gebildet.

Keine selbständigen Verbände bildeten die auf Grund des § 6 des Elementarunterrichtsgesetzes vom 14.Mai 1892 [3] gegründeten Schulverbände. Es handelte sich hierbei nur um eine gemeinschaftliche Erfüllung einer Gemeindepflicht.

Die Amtsbezirke als solche wurden erst relativ spät zu höheren Kommunalverbänden erklärt. Dies geschah zum ersten Male, als durch Verordnung - wie bereits erwähnt - bestimmt wurde, daß sie die den Gemeinden durch die Reichsgesetze über die Kriegsleistungen und über die Unterstützung der zum Dienst eingezogenen Mannschaften und ihrer Familie auferlegten Verpflichtungen[4] zu erfüllen hatten. Die Verwaltung dieser Amtsverbände wurde vom Bezirksrat unter dem Vorsitz des Amtsvorstandes geführt; die Deckung des Verbandsaufwandes erfolgte durch eine an das Kreissteuerkataster angelehnte Besteuerung der Gemeinden.

Ferner hatte der Amtsbezirk die Stellung eines höheren Kommunalverbandes auf dem Gebiet der Krankenversicherung,[5] sowie in verschiedenen Bereichen der Unterrichtsverwaltung.[6]

---

1. Krankenversicherungsgesetz und dazugehörende Vollzugsverordnung v.3.9.1892 (GVOBl. S. 449).
2. GVOBl. S. 155.
3. GVOBl. S. 169.
4. Verordnung v.30.6.1892, die Lieferverbände usw.betr., GVOBl S. 380. Vgl.hierzu das Reichsgesetz v. 13.6.1873 in Verbindung mit dem Gesetz v. 26.12.1870 über die Kriegsleistungen; Reichsgesetz v. 28.2.1888, die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften betr. und das Reichsgesetz v. 10.5.1892, die Unterstützung der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften betr.
5. Vgl.das Gesetz die Ausführung der Unfall- und Krankenversicherung betr. i.d.Fassung d.Ges. v. 11.7.1902, GVOBl S. [illegible]
6. Vergl. das Gesetz v. 15.3.1904, den gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsunterricht betr., GVOBl S. 229.

In der Zeit des 1. Weltkrieges wuchs die Bedeutung dieser Amtsverbände - wie erwähnt - stark an. Auf den Amtsverbänden bauten sich die Kommunalverbände auf, die durch Verordnung vom 28. Dez. 1917 [1] zunächst nur für die Regelung des Verkehrs mit Brotgetreide und Mehl geschaffen wurden. Die Aufgaben dieser Kommunalverbände wuchsen mit dem Ausbau der Kriegswirtschaft immer weiter an. Durch Verordnung vom 1. Aug. 1917 [2] erhielten sie eine einheitliche Rechtsgrundlage. Sie behielt die bisherige Gliederung der Kommunalverbände in Städten mit über 10 000 Einwohnern (von denen es 15 gab) und Amtsbezirke (53) bei. Die Geschäfte des ländlichen Kommunalverbandes führte ein Ausschuß, der zunächst vom Bezirksrat ernannt und später (1919) [3] von dem dann aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Bezirksrat selbst gebildet wurde. Bei den städtischen Kommunalverbänden versah der Stadtrat die Aufgaben des Ausschusses.

Auf diese Organisation wurde später zurückgegriffen, als zur Durchführung des Reichswohnungsgesetzes v. 26. Juli 1921 [4] die Gründung von Gemeindeverbänden erforderlich wurde. Die gleichen Vorschriften galten für die nach der badischen Ausführungsverordnung zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 22. März 1924 als Träger der gehobenen oder Sonderfürsorge ins Leben gerufenen 40 Bezirksfürsorgeverbände.

Diese Verbände waren allesamt kraft Gesetzes Körperschaften des öffentlichen Rechts und höhere Kommunalverbände i.S. der oben angeführten Definition. In rechtlicher Hinsicht handelte es sich um Zweckverbände und zwar um echte Gemeindeverbände. Sie waren Zahlkörper für die Verbandsvertretung die Mitgliedsgemeinden, die durch den Gemeinderat vertreten wurden. Ebenso erfolgte die Deckung des Verbandsaufwandes nicht durch unmittelbare Besteuerung der Verbandseinwohner, sondern durch Umlagen auf die beteiligten Gemeinden. Ausserdem wurde die Zugehörigkeit der Gebietsangehörigen zu dem jeweiligen Verband durch die Zugehörigkeit zu den einzelnen Gemeinden vermittelt. Ferner wurde die dem Verband zustehende Herrschaftsgewalt nur gegen die ihn bildenden Gemeinden und nicht gegen die Verbandsein-

---

1. GVOBl. S.15.
2. GVOBl. S.265.
3. Die Verordnung v. 30.7.1919, Kommunalverbände betr., GVOBl. S.431 hob die Verordnung im gleichen Betreff v. 1917 auf.
4. RGBl. I., S.773.

wohner unmittelbar ausgeübt. - Wesentliche Unterscheidungsmerkmale innerhalb der angeführten Verbände können weder in organisatorischer noch in aufgabenmäßiger Hinsicht festgestellt werden.[1)2)]

Gleichzeitig nahm die Bedeutung der Kreise als Selbstverwaltungsverbände mit Beginn des Krieges gegenüber den mit immer umfangreicheren und lebensnotwendigeren Aufgaben betrauten Kriegskommunalverbänden stark ab, obwohl ihr Zuständigkeitsgebiet keine Einschränkung erfuhr. Jetzt erwies es sich als sehr vorteilhaft, daß die zu Beginn des Jahrhunderts verschiedentlich angestrebten Großkreise nicht realisiert worden waren. So bestanden in den elf Kreisen immer noch Verbände, die mit den wirtschaftlichen Verhältnissen ihrer Gebiete bestens vertraut waren, und die den gestellten Aufgaben, die einer raschen und durchgreifenden Regelung bedurften, jederzeit gerecht werden konnten. Eine ausdrückliche Erweiterung der Kreisaufgaben - was eine Erweiterung der Pflichtaufgaben bedeutet hatte - wurde während des ganzen Krieges nicht vorgenommen. Naturgemäß mußten die bislang bearbeiteten Aufgaben jedoch einen größeren Umfang annehmen als bisher. Sieht man von der Reichsgesetzgebung ab, die die mit Selbstverwaltung ausgestatteten Bewirtschaftungskörper mit den unteren staatlichen Verwaltungsbezirk zusammenfallen ließ, so läßt sich sagen, daß sich durch die Betrauung der Kreise an Stelle der neu ausgebildeten Kommunalverbände mit den Bewirtschaftungsmaßnahmen in mancher Hinsicht gewisse Erleichterungen und Ausgleiche hätten schaffen lassen. Anderseits offenbarte sich nun unübersichtlich, daß die Betrauung der Amtsbezirke mit Selbstverwaltungsaufgaben eine Fehlentwicklung der badischen Verwaltungsorganisation war. Obwohl diese Tatsache erkannt wurde, konnte man sich - nicht zuletzt der kriegerischen Ereignisse wegen, die andere Probleme in den Vorder-

---

1. Huber, a.a.O., S. 107 wendet sich gegen die Bezeichnung "Amtsverbände" für diejenigen Verbände, die - wie die Wohnungs- und Fürsorgeverbände - notwendigerweise mit dem Gebiet eines Amtsbezirks zusammenfallen. Er tritt für die konkrete Bezeichnung als Wohnungsverband, Fürsorgeverband u.a. unter Hinweis darauf ein, daß sich weder im Gesetz eine Bezeichnung abstrakter Art finde, noch irgendwelche praktischen Gründe für eine solche Bezeichnung sprechen. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer allgemeingültigen Bezeichnung der verschiedenen Institutionen im Verwaltungsaufbau scheint jedoch die Bezeichnung "Amtsverband" durchaus vertretbar.
2. Auf die Bedeutung und die Entwicklung des Zweckverbandsrechts, insbesondere der durch die [illegible] und [illegible] [illegible] angebahnte Entwicklung wird noch zurückzukommen sein.

grund [illegible] - zu einer grundlegenden Reform nicht entschliessen. So begnügte man sich - wie bereits erwähnt - mit einer Anpassungsgesetzgebung, die den wechselnden Bedürfnissen nachzukommen hatte.

Hierzu zählt auch das Gesetz vom 27.Juni 1917, die Wahlen zur Kreisversammlung betr.[1] Die letztmals im Jahre 1913 abgehaltenen Wahlen der Kreiswahlmänner, der Kreisabgeordneten und Abgeordneten der Gemeinden zur Kreisversammlung, sowie die Neuwahl der Vertreter der Städte in die Kreisversammlung wären nach der zum Vollzug des Verwaltungsgesetzes erlassenen Wahlordnung im Laufe des Spätjahres 1916 vorzunehmen gewesen. Im Frühjahr 1917 hätte sodann die neugebildete Kreisversammlung gem. § 48 des Verwaltungsgesetzes die Mitglieder des Kreisausschusses neu zu wählen gehabt. Dieselben Gründe, die schon zu Beginn des Krieges dazu geführt hatten, daß Gemeindewahlen tunlichst eingeschränkt wurden und daß zu Anfang des Jahres 1916 eine Gesetzesvorlage über die Verlängerung der Amtsdauer der Bezirksräte eingebracht wurde, hielten es für geboten erscheinen, daß auch von einer Neuwahl der Mitglieder der Kreisversammlung sowie des Kreisausschusses abgesehen wurde. Eine solche Anordnung konnte, da sie eine Änderung des Verwaltungsgesetzes darstellte, nur durch Gesetz erfolgen; da die Landstände nicht versammelt waren, der Erlaß eines entsprechenden Gesetzes aber dringend geboten war und alsbald erfolgen mußte, konnte nur durch ein provisorisches Gesetz Abhilfe geschaffen werden. Das provisorische Gesetz ist dann am 4.Dez. 1916 [2] ergangen; ein endgültiges Gesetz wurde von dem außerordentlichen Landtag von 1917 erlassen.

2. Brachten es die kriegerischen Ereignisse mit sich, daß die Arbeiten an der Reform der badischen Verwaltungsorganisation zu Gunsten aktueller Erfordernisse weitgehend zurückgedrängt wurden, so kamen diese doch nicht völlig zum Erliegen. Es mußte jedoch als ausgeschlossen gelten, daß eine Reform von grundsätzlicher Bedeutung durchgeführt werden könnte. So war es von vornherein das Schicksal des Antrags Rohmann u.Gen. [3] und der hiermit im Zusammenhang stehenden Anträge Duser und Genossen[4],

---

1. GVOBl. S. 223.
2. GVOBl. S. 157.
3. Beil.z.Prot.d.1. öff.Sitzg.d. II.Kamm. v.29.11.17, Nr.21.
4. a.a.O., Nr. 21 a.

Kolb u.Gen.[1] und Kopf u. Gen.[2] in der II. Kammer abgelehnt zu werden, sowohl diese materielle Reformen größeren Ausmaßes verwirklichen wollten.[3] Sämtliche Anträge betrafen die Reform des Wahlrechts, wobei besonders die Verwirklichung moderner Wahlrechtsgrundsätze wie: direkte, geheime, gleiche und allgemeine Verhältniswahlen gefordert wurde. Darüber hinaus hatten die Anträge Rebmann u. Gen., Kolb u. Gen. und Kopf u. Gen. eine z.T. weitgehende Umgestaltung der Kreisorganisation mit dem Ziele der Schaffung von leistungsstärkeren Verbänden zum Inhalt. Am ausführlichsten beschäftigte sich der Antrag Rebmann mit den aufgeworfenen Fragen. Rebmann forderte die Übertragung der Aufgaben der zweckgesetzlichen Lieferungs- und Kommunalverbände auf die Kreise. Ferner verlangte er - und das ist ein Novum in der Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation - die Ausgestaltung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in zwei Stufen. Neben den Kreisen sollten vier Kreis- (Provinzial-) verbände geschaffen werden.[4] Auch diese Verbände sollten Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und Selbstverwaltungsbefugnis sein. Die Kreise sollten durch die weitgehend von ihnen Pflichtaufgaben entlastet werden. So sollten die neu zu schaffenden Verbände u.a. das Kreisstraßenwesen, das Landarmenwesen, die Irrenpflege, die Fürsorgeerziehung, die Unterbringung der Hilfsbedürftigen, Geisteskranken, Blinden und sonstigen Gebrechlichen an Stelle der Kreise übernehmen.

Bei den Kommissionsberatungen kam der Berichterstatter, der Abg. Rehm, jedoch zu dem Schluß, daß die Kreise zu einem überflüssigen Ballast herabsinken würden, wenn neben diesen vier weitere Kreisverbände gebildet würden. Trotzdem empfahl er schließlich die Annahme des Antrags Rebmann u. Gen.[5] In den

---

1. a.a.O., Nr. 21 b.
2. Beil.z.Prot.d. 4.öff. Sitzg.d. II.Kam. v. 20.12.1917, Nr. 21 d.
3. Die Originale sämtlicher Anträge befinden sich in GLA 231/5101.
4. Der Seekreisverband sollte die Kreise Konstanz, Villingen u. Waldshut, der Oberrheinkreisverband die Kreise Lörrach, Freiburg u. Offenburg, der Mittelrheinkreisverband die Kreise Karlsruhe u. Baden-Baden und der Unterrheinkreisverband die Kreise Mannheim, Heidelberg und Mosbach umfassen.
5. Dieser Umstand ist wohl hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß der Abg. Rehm Parteikollege der Antragsteller war.

Kommissionsverhandlungen stellte sich heraus, daß der Abg. Rebmann und seine Parteifreunde von der Nationalliberalen Partei über die Frage, ob elf Kreise und vier Kreisverbände oder nur vier Kreise geschaffen werden sollten, mit sich reden ließen. Der Regierungsvertreter, Minister Dr.Freiherr v. Bodman, bemerkte in der Debatte, daß die Schaffung von vier Kreisverbänden neben den elf Kreisen zu kompliziert sei um verwirklicht werden zu können. Als verfehlt bezeichnete er den Gedanken, den Kreisen die Aufgaben der Kommunalverbände zu übertragen; denn die Kreise hätten keine Polizeigewalt, die für die Erlegung von Leistungen unbedingt notwendig sei.[1] Außerdem müsse man bei der Entscheidung dieser Fragen berücksichtigen, daß nach dem Krieg die Aufgaben der Kommunalverbände verschwinden würden.

Nach eingehenden Beratungen einigte sich schließlich die Kommission hinsichtlich der Motion Rebmann u. Gen. auf den Antrag, die Regierung wolle den Landständen einen Gesetzesentwurf vorlegen, durch den das Verwaltungsgesetz insoweit abgeändert werde, als abgeschlossene Wirtschaftsgebiete möglichst zu einem Kreis vereinigt werden sollten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit solle gesteigert, und, falls erforderlich, die Zahl der Kreise herabgesetzt werden.

Nachdem bereits in dem Antrag der Kommission die Schaffung von Provinzialverbänden fallen gelassen wurde, kam es bei der Verhandlung in der II. Kammer[2] zu keiner Aussprache über diesen Punkt. Schließlich wurde der Kommissionsantrag in der bei der II. Kammer eingebrachten Fassung einstimmig angenommen. Damit fanden auch die anderen mit dem Antrag Rebmann u. Gen. zusammenhängenden Anträge ihre Erledigung. Insbesondere fand der Antrag Zustimmung, daß die Kreisversammlung hinfort lediglich aus gewählten Abgeordneten der Gemeinden des Kreises zusammengesetzt sein sollte. Das Privileg der Großgrundbesitzer sollte wegfallen.

---

1. Auf diese Tatsache des Fehlens der Polizeigewalt bei den Kreisen hat schon Gugelmeier in einem Aufsatz in der Bad. Verw.Z. aufmerksam gemacht; Gugelmeier, Zur Reform der inneren Verwaltung, a.a.O., S. 157.
2. 44. öff.Sitzg.der II.Kammer v. 6.5.1918.

Die Reaktion der Kreise auf das einstimmige Ersuchen der II. Kammer an die Regierung ließ nicht lange auf sich warten. Schon bei den Beratungen der Kommission der I. Kammer über den Beschluß der II. Kammer kamen Stellungnahmen der Kreisversammlungen Baden-Baden und Offenburg zur Sprache, die gegen die beabsichtigte Herabsetzung der Zahl der Kreise entschieden Stellung nahmen.[1] So kam es, daß die von den Abg. Hermann u. Gen. geforderte Schaffung von vier Provinzialverbänden in den Beratungen der Kommission der I. Kammer wieder eine gewisse Rolle spielte. Schließlich einigte sich die Kommission auf den Antrag: "Die vorhandenen elf Kreise sollen in ihrem jetzigen Bestande erhalten bleiben, unbeschadet der etwa erforderlichen Verschiebung der Kreisgrenzen. Zur Erfüllung größerer Aufgaben soll der Zusammenschluß mehrerer Kreise zu Verbänden ermöglicht werden."

Die Beratungen der I. Kammer[2] führten zu der Annahme dieses Antrags. Sämtliche Redner kamen zu dem Schluß, daß unter den obwaltenden Umständen an den elf Kreisen festgehalten werden müsse. In der Diskussion wurde besonders von Frh. v. Stotzingen darauf hingewiesen, daß Dezentralisation der Verwaltung ein Gebot der Stunde sei. Die Verleihung von Körperschaftsrechten an größere Verbände sei nicht bedenklich. Auch wenn man von der Frage, ob ein Selbstverwaltungsverband ohne Gefährdung seiner Selbstverwaltung einen Berufsbeamten an der Spitze seines Exekutivorganes haben könne, absehe, müsse doch erkannt werden, daß ein Selbstverwaltungsverband nicht beliebig groß gestaltet werden könne, wolle man nicht das Prinzip der Selbstverwaltung durch die übergroßen Aufgaben, die sich einem solchen Verbande stellen, erschlagen. So sagte v. Stotzingen: "Von wirklicher Selbstverwaltung kann da nicht mehr gesprochen werden, wenn die Bezirke so groß sind, daß sie eine ehrenamtliche Betätigung (des Ausschußvorsitzenden) ausschließen."

Der Antrag Hermann u. Gen. hat zu einer fruchtbaren Diskussion über die bezirksche Selbstverwaltung Anlaß gegeben. Wie zu erwarten war, konnten konkrete Ergebnisse in Form eines Gesetzes

---

1. Eingabe einer Entschließung der Kreisversammlung Baden-Baden vom 20.4.1918 an die I. Kammer, GLA, 237 a/2894, Bl. 1 f.
2. 20.Sitzg.d.I.Kammer v. 8.6.1918.

nicht verabschiedet werden, da der Krieg mit seinen Problemen eine abschließende Bearbeitung nicht zuließ.[1)]

3. Dies waren die letzten Bemühungen der alten badischen Landstände, die eine Verwaltungsreform zum Ziele hatten. Mit dem Ende des Krieges und der allmählichen Beilegung der mit dem Kriegsende verbundenen innerpolitischen Wirren mußte jedoch die Arbeit an einer solchen Reform erneut einsetzen. - Die Ereignisse des militärischen Zusammenbruches und der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten nicht zur Folge, daß der frühere Verwaltungszustand abrupt und übergangslos aufgegeben wurde. Ein solcher Vorgang wäre der Trägengesetzlichkeit der Verwaltungsentwicklung zuwider, was Forsthoff[2)] mit den Worten charakterisiert: "Die Verwaltung, die den täglichen praktischen Bedürfnissen des Lebens sehr viel näher ist als die Verfassung, vermag nicht wie diese ihr Gesicht in einer kurzen Zeitspanne völlig zu verändern." Sprichwortartig wird diese Eigentümlichkeit der Verwaltungsentwicklung am besten durch das bekannte Wort Otto Mayers: "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht,"[3)] ausgedrückt. Trotzdem konnten die Erschütterungen der Jahre 1918/1919 an dem Aufbau der badischen Verwaltung nicht spurlos vorüber gehen.

Ohne unmittelbaren Einfluß auf die Entwicklung der höheren Kommunalverbände in Baden blieb die Verabschiedung der Bad. Verfassung v. 31.März 1919.[4)] In § 20 Abs.I wird den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Kreisen das Recht der Selbstbestimmung und Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze zugesichert. Das neben dem Selbstverwaltungsrecht erwähnte Recht der Selbstbestimmung, also die Autonomie, sollte wohl die Bedeutung einer Garantie dieses über den Begriff der Selbstverwaltung hinausgehenden Rechtes darstellen. Die erwähnte Verfassungsbestimmung hatte jedoch nur innerhalb einer kurzen Übergangszeit rechtliche Bedeutung, da die Weimarer Reichsver-

---

1. Die Anträge Muser u.Gen., Kolb u.Gen. und Kopf u.Gen. hatten schliesslich das Gesetz v.22.6.1918 die Amtsdauer der Mitglieder des Bezirksrats betr. (GVOBl. S.105) zur Folge, in dem bestimmt wurde, daß vorläufig eine Neuaufstellung der Liste der Bezirksräte durch die Kreisversammlung unterbleiben sollte.
2. Forsthoff, a.a.O., S.15.
3. Otto Mayer, Verwaltungsrecht, 3.Aufl. 1.Bd.Vorwort.
4. GVOBl. S.279.

fassung vom 11.Aug. 1919[1] in ihrem Art. 127 eine den Länderverfassungen vorgenommene Regelung brachte. Dort heißt es: "Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze." Auch die über Art. 127 WRV hinausgehenden Bestimmungen der Bad.Verfassung konnten im Hinblick auf Art. 13 WRV, der den Vorrang der Reichsgesetze vor allen Landesgesetzen proklamierte, nach dem Erlaß der WRV keine selbständige Bedeutung haben. So war in der Folgezeit Art. 127 WRV der für die Entwicklung der badischen Selbstverwaltung maßgebliche Verfassungsartikel. Zunächst wußte auch die Staatsrechtslehre mit dem Art. 127 nichts rechtes anzufangen. Anschütz bezeichnete ihn im Hinblick auf die Tatsache, daß er den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung nur "innerhalb der Schranken der Gesetze" aussprach, als "leerlaufenden" Grundrechtsartikel. Erst durch die Lehre Carl Schmitts von den institutionellen Garantien der WRV[2] gewann auch Art. 127 an Inhalt. Diese Lehre fand schließlich ihren Niederschlag in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, der in seiner Entscheidung v. 10./11. Dez. 1929[3] ausführte: "Art. 127 WRV bedeutet kein bloßes Programm ohne rechtlichen Gehalt. Er setzt vielmehr bindend fest, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung zusteht. Die Landesgesetzgebung darf daher dieses Recht nicht aufheben und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht den Staatsbehörden übertragen. Sie darf die Selbstverwaltung nicht soweit einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann!"

Zu einer Berufung auf diese Garantie des Selbstverwaltungsrechts durch eine badische Selbstverwaltungskörperschaft ist es nicht gekommen, da in jener Zeit niemand an eine Aufhebung der Selbstverwaltung als solcher dachte. Angriffe von anderer Seite, so z.B. durch den Finanzausgleich, der eine "finanzielle Entmachtung der Gemeinden"[4] aber auch anderer Selbstverwaltungskörperschaften mit sich brachte und mittelbar einen

---

1. RGBl. S.1383.
2. Zunächst in seiner "Verfassungslehre", 1928, S.170 ff, und später in "Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung", Berlin, 1931.
3. RGZ. Bd. 126, Anhang S.22.
4. Werner Weber, a.a.O., S.36.

Angriff auf die Selbstverwaltung darstellte, versuchte die damalige Spruchpraxis der Gerichte noch nicht unter Hinweis auf den institutionellen Schutz eines Grundrechts abzuwehren.

So blieben die Bestimmungen der WRV der Badischen Verfassung ohne Einfluß auf die kurz nach Kriegsende mit Nachdruck erneut einsetzenden Bemühungen um die Reform der badischen Selbstverwaltung auf übergemeindlicher Ebene.

4. Obwohl man sich darüber im klaren war, daß es dringend notwendig sei, eine solch umfassende Reform durchzuführen, hielt man es für angebracht, gewisse besonders dringliche Probleme sofort zu lösen. So brachte die Bad. Vorläufige Volksregierung am 4. März 1919 bei der verfassungsgebenden Nationalversammlung einen Gesetzesentwurf ein, der die Aufhebung der bisherigen §§ 27 bis 39 des Verwaltungsgesetzes und die Einführung der unmittelbaren Volkswahl der Bezirksratsmitglieder zum Ziele hatte. Dem Entwurf[1] wurde eine umfangreiche Begründung beigegeben, die sich auch mit allgemeinen Problemen der Kreis- und Bezirksverfassung, insbesondere mit der Frage der Größe und Leistungsfähigkeit der Kreise beschäftigte. Indem sich die Regierung hierbei weitgehend auf die Denkschrift von 1910 bezog,[2] stellte sie keine wesentlich neuen Gesichtspunkte zur Diskussion. Die Aussprache über den Regierungsantrag im Landtag brachte daher auch keine bemerkenswerten Erörterungen der schwebenden Kreisfragen. Der Regierungsvorschlag wurde schließlich nach geringfügigen Änderungen als Gesetz, das Badische Verwaltungsgesetz betr., angenommen.[3] Es beendete die jahrzehntelange Diskussion über die Zusammensetzung der Kreisversammlung und die häufig damit im Zusammenhang gebrachte Frage der Bestellung der Bezirksräte. Ohne an der Stellung beider Organe im Gesamtaufbau der Verwaltungsorganisation etwas zu ändern, waren hinfort allgemeine Wahlen für die Zusammensetzung von Bezirksrat und Kreisversammlung maßgeblich. Damit wurde erreicht, daß in Zukunft Beamte und Abgeordnete der wichtigsten politischen und administrativen Organe nach demselben

---

1. Beil. Nr.18 z.Prot. der 4.öff.Sitzg. des Bad.Landtages v. 4.3.1919; Original GLA 231/5107, Bl.2 ff.
2. Sie fügte ein Exemplar der Denkschrift v. 1910 ihrem Antrag bei.
3. GVOBl. 1919, S.247.

Prinzip der Volkswahl in ihre Stellungen gelangten. Es mag bezweifelt werden, ob eine solche Politisierung der Verwaltung in diesem Zeitpunkt unbedingt sachlich war und zu den Aufgaben gehörte, die einer vordringlichen Lösung harrten.

5. Einen ersten Beitrag zur Neuorganisation der inneren Verwaltung Badens und des Aufbaues der Selbstverwaltung brachte der Oberamtmann Schaible in einem Artikel in der Bad.Verw. Zeitschrift.[1] Ausgehend von der Notwendigkeit,

1. die Selbstverwaltung auszubauen und
2. das neue Rätesystem zur Entfaltung zu bringen,

kritisierte der Verfasser die Unbeholfenheit der überlieferten bürokratischen Verwaltung. Gegen die alte Bürokratie des Obrigkeitsstaates gebe es nur ein Mittel, das in der Auflösung des Staates in Selbstverwaltungskörper bestehe. Hier liege gleich eine Hauptaufgabe für den Verwaltungsneuaufbau: in Angleichung an außerbadische Verhältnisse müsse die Bezirksverwaltung zu einem Selbstverwaltungskörper mit eigenem Umlagerecht umgestaltet werden. Besonders die württembergischen Verhältnisse könnten hier zum Vorbild genommen werden, wobei allerdings historische oder sonstige Eigenarten der engeren Heimat entsprechend zu berücksichtigen wären. Die Folge hiervon wäre allerdings, daß die Kreise entweder ganz verschwinden müßten oder aber auf wenige Aufgaben beschränkt werden würden.

Größeres Gewicht legte der Verfasser jedoch dem Ausbau des Ratesystems bei. In ihm sieht er die Rettung der deutschen Verwaltungsorganisation.[2] Geht man dieser Lieblingsidee des Verfassers ein wenig nach, so stellt sich bald heraus, daß es letztlich seine Sympathie für die Laienbeteiligung an der Verwaltung ist, die ihn für das Rätesystem eintreten ließ. So wies Schaible nur eine Richtung; praktische Vorschläge zu konkreten Einzelfragen machte er nicht.

Der Bürgermeister von Lörrach, Dr.Gugelmeier nahm in der Bad. Verw.Zeitschrift [3] zu den Ansichten Schaibles Stellung. Er

---

1. Schaible, Gedanken zur Neuordnung der inneren Verwaltung, a.a.O., S. 113.
2. Schaible schreibt (a.a.O., S.115): "Das Rätesystem ist die Verfassungsidee des sozialen Staates ...; bei ihr - nicht bei den überlebten Gedanken des Parlamentarismus - liegt die Zukunft."
3. Gugelmeier: Zur Reform der inneren Verwaltung, a.a.O. 1920, S.1.

vertrat im Gegensatz zu Schaible die Meinung, daß ein Nebeneinander von Staats- und Selbstverwaltung im gleichen räumlichen Bezirk keinen dauerhaften Bestand haben könne. Eine Ausbildung der Amtsbezirke zu Selbstverwaltungskörpern - was einer endgültigen Sanktionierung der nur als Übergangslösung gedachten "Kommunalverbände" gleichkäme - sei schon deshalb nicht zu befürworten, weil hierdurch Unvereinbares zusammengeworfen würde. Die Franz. Revolution habe die Trennung der Gewalten gebracht; ebenso müsse die Selbstverwaltung von der allgemeinen Polizeiexekutive getrennt werden, da polizeiliche Aufgaben auf dem Prinzip der Unterordnung beruhten, die Selbstverwaltung hingegen auf freiwilliger Zusammenarbeit der Beteiligten aufgebaut werde. Daher könne die Tageslosung nur lauten: Trennung der Selbstverwaltung von der Staatsverwaltung. Hinsichtlich der Übertragung des Rätesystems auf die Selbstverwaltungskörper äußerte sich Gugelmeier sehr skeptisch, da dem Rätesystem sein kommunistischer Charakter nur schwer genommen werden könne.

Einen ersten Schritt zu einer grundsätzlichen Reform der Verwaltungsorganisation unternahmen im neuen Landtag die Abg. Dr.Glockner u.Gen. mit einem Antrag, das Verwaltungsgesetz betr.[1] Durch diesen Antrag wollten die Motionäre die Einbringung eines Verwaltungsgesetzesentwurfs erreichen. Anknüpfend an die überlieferte badische Tradition sollte dieser Entwurf vor allem eine tunlichste Angleichung an die Gesetzgebung anderer deutscher Länder von ähnlicher Größe wie Baden bringen. Der Selbstverwaltung sei ein erheblich stärkerer Einfluß einzuräumen als seither.

Der Entwurf solle ferner vorsehen, daß die Einteilung der Amtsbezirke sich den Verkehrsverhältnissen anpasse und mit den Bezirken der Justiz- und Finanzverwaltung zusammenfalle. Die Amtsbezirke sollten zu Selbstverwaltungsverbänden ausgebildet werden; der die staatliche Verwaltung des Amtsbezirks leitende Oberamtmann solle durch ein Vorschlagsrecht des Bezirksselbstverwaltungskörpers nominiert und von der Regierung ernannt

---

1. Beil. Nr.14 z.Niederschrift über die 4.Sitzg. d.bad.Landtags v. 21.12.1920, Original GLA 234/7025, Bl.3 ff.

werden. Mehrere Bezirke sollten sich zu gemeinsamen Zwecken zu einem Bezirksverband zusammenschließen können. Die Bezirke und die verbandsfreien Städte, deren Geschäfte der inneren Staatsverwaltung übertragen waren, sollten in zwei bis vier körperschaftliche Selbstverwaltungsverbände, zu Kreisverbänden, zusammengeschlossen werden. Neben diesen Organen sollte es eine staatliche Mittelstufe nicht geben. In der Begründung führten die Antragsteller aus, daß die Frage der Neugestaltung der elf Kreise schon seit länger als einem Jahrzehnt den Gegenstand von Erwägungen der Regierung und des Landtags gebildet hätte. Eine Angleichung des Verwaltungsaufbaues an die Organisation der übrigen großen deutschen Länder sei aber nicht durchgeführt worden, obwohl dies zum Vollzug der Reichsgesetze empfehlenswert und notwendig sei.

Neben diesen auf die Selbstverwaltung bezogenen Reformvorschlägen wurde noch beantragt, den Verwaltungshof, die Landeskommissare und die Oberdirektion des Wasser- und Straßenbaues abzuschaffen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu reformieren, in dem der Bezirksrat künftig nur noch als Verwaltungsbehörde und nicht mehr als Verwaltungsgericht tätig sein sollte.

Eine eingehendere Untersuchung über die Reform der inneren Verwaltung als im Rahmen seines Landtagsantrages möglich war, stellte der Abg. Dr. Glockner in einem umfangreichen Beitrag in der Bad. Verw.Zeitschr. an.[1] Das Problem der Verwaltungsreform sei allen deutschen Ländern gemeinsam; es könne jedoch nicht ohne Fühlung dieser Länder untereinander gelöst werden. Unter Anlehnung an außerbadische Verhältnisse sei zu fordern, daß jeder Bezirk einer unteren Staatsverwaltungsbehörde zugleich höherer Kommunalverband sein sollte, den staatliche Gemeinden mit Ausnahme der größeren Städte angehören sollten. Diese Verbände sollten mit den überlieferten Organen der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung versehen werden.

Glockner ging im Rahmen seiner Ausführungen in der Bad.Verw. Zeitschr. auch auf die Bedenken ein, die Gugelmeier und Schaible gegen eine solche Reform erhoben. Die Ansicht Gugelmeiers, der einen solchen Ausbau als der badischen tradionellen Verwal-

---

1) Glockner, [illegible], 1920, S. 155, und 1921, S. 1.

[illegible] politik zuwiderlaufend bezeichnet hatte und einen Kommunalverband, dessen Leitung einem vom Staat ernannten, von diesem abhängigen und versetzbaren Beamten zusteht, nicht als einen Selbstverwaltungsverband anerkannten, widerlegte Glockner unter Hinweis auf die Mitwirkung des Bezirkstages bei der Ernennung des Bezirksverwaltungsbeamten. Wenn gegen die Ausgestaltung des Amtsbezirks zu einem Selbstverwaltungskörper von Gugelmeier eingewendet werde, man könne aus der preußischen Verwaltungsgeschichte feststellen, daß Mißmut entstehe, wenn Selbstverwaltung und Staatsverwaltung in eine Hand gelegt würden, so dürfe demgegenüber auf das Zeugnis von Drews[1] verwiesen werden, der das Prinzip der Identität von Staats- und Kommunalverwaltungsbezirk als außerordentlich gesund und praktisch bewährt bezeichne und dieses Zusammenfallen gerade als das betrachte, was nach dem Urteil aller Sachkenner die preußischen Landkreise zu so lebenskräftigen und entwicklungsfähigen Gebilden gemacht habe.

Keine Bedenken würden dagegen bestehen, daß sich mehrere Bezirke zur Bearbeitung bestimmter Aufgaben zu einem Bezirksverband zusammenschließen könnten. Über den Bezirken müßten noch Provinzialverbände ins Leben gerufen werden, die die Aufgaben zu erfüllen hätten, für die die Bezirke zu klein und namentlich nicht leistungsfähig genug sein würden. Als Pflichtaufgaben dieser Verbände würden in Betracht kommen: das Straßenwesen, Nebenbahnen, Elektrizitätsversorgung, Fürsorge für Landarme und Gebrechliche; als freiwillige Aufgaben Einrichtungen und Anstalten aller Art zur Pflege gemeinsamer öffentlicher Interessen und Angelegenheiten. Wenn diese Verbände leistungsfähig sein sollten, so dürfe ihre Zahl nicht zu groß sein. Die in Baden bestehenden elf Kreise seien daher aufzuheben und deren Einrichtungen und Anstalten entweder an die unteren Selbstverwaltungsverbände, ggf. auch an sich freiwillig aus mehreren Bezirken mit oder ohne größere Städte bildenden Bezirksverbände oder an die neuen Provinzialverbände zu überweisen.

Trotz der überzeugenden Darlegungen Dr. Glockners in der Landtagsmotion und in dem auf selben Zeit in der Bad.Verw.Zeitschr.

---

1. Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, Berlin, 1919.

erschienenen Artikel blieb der Demarche der Erfolg im Landtag versagt. Die Grundzüge einer zukünftigen Gesamtreform des badischen Verwaltungsaufbaues waren jedoch aufgezeigt, was zur Folge hatte, daß die Beteiligten und Interessierten sich zu den dargelegten konkreten Vorschlägen äußern konnten. Von dieser Möglichkeit wurde - nicht nur im Bereiche der inneren, sondern auch der gesamten Staatsverwaltung - umfangreicher Gebrauch gemacht. Besonders die verschiedenen bad. Beamtenvereine nahmen Stellung zu den ihre Standesinteressen, aber auch den Aufbau und das Arbeitsfeld ihrer gewaltigen Verwaltungszweige betreffenden Fragen.[1]

Von besonderer Interesse ist hier eine Angabe v. 27 Dez. 1920, die Bürgermeister Dr. Gugelmeier im Auftrag der Kreisausschüsse des Landes und Thema der Kreisreform an die Bad. Regierung und an den Landtag richtete.[2]

Für den Aufbau einer Staatsverwaltung könne man von zwei Prinzipien ausgehen. Einmal könne sich der Staat wie in England von unten nach oben auf Selbstverwaltungskörperschaften aufbauen, oder aber es könne - wie in Frankreich - der vom Staat eingesetzte Präfekt Träger der gesamten Staatsgewalt sein.

Zwischen diesen beiden Grundsätzen und von beiden beeinflußt hätten sich in den deutschen Bundesstaaten die Verwaltungsorganisationen entwickelt. Überall in Deutschland gebe es höhere Selbstverwaltungskörperschaften, an deren Spitze meist ein Staatsbeamter stehe.

Die Nachteile, die mit dieser Organisation, die Staatsverwaltung und Selbstverwaltung z.T. in seiner räumlichen Bezirk nebeneinander bestehen läßt, verbunden seien, ergäben sich aus mancherlei Tatsachen. Die Staatsverwaltung erhalte ihre Anweisungen von der Regierung, die Selbstverwaltung möchte den Willen der ihr zugehörigen Teile des Staatsgebietes bilden und verwirklichen. Wörtlich heißt es weiter: "Ist für beide Aufgaben nur ein Organ vorhanden, so hat dieses gewissermaßen zwei getrennte Seelen in seiner Brust und unausgleichbare Gegensätze müssen naturnotwendig eintreten."

---

1. Teile dieser Äußerungen, die in Form von Petitionen an den Bad. Landtag gelangten, befinden sich im GLA 231/9171.
2. GLA 231/9171, Bl. [illegible] ff.

Es gebe aber auch noch andere Gründe, die für eine Trennung von Selbstverwaltung und Staatsverwaltung sprächen. So müsse die Stellung des Staatsverwaltungsbeamten, der unter stärkerer oder schwächerer Mitwirkung der Selbstverwaltungsverbände in diese Stellung gelange, immer eine zwiespaltige sein. Vorbildlich sei hier das badische System, bei dem bis zum Kriege neben der staatlichen Verwaltung, die durch den staatlichen Verwaltungsbeamten besorgt worden sei, der reine Selbstverwaltungskörper des Kreises mit gewählten Vorsitzenden bestanden habe. Damit sei jedoch nicht gesagt, daß eine Reform unnötig sei. Eine solche müsse sich jedoch immer - der bad. Tradition entsprechend - von dem Grundsatz der Trennung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung leiten lassen.

Auch die Frage der Kreisaufgaben erfordere eine Revision. So lägen natürliche Aufgaben der Kreise z.B. auf sozialem Gebiet. Dahin gehöre u.a. alles, was mit Arbeitsnachweis, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenfürsorge zusammenhänge. Auch das Schlichtungswesen könne den Kreisen angegliedert werden.

Voraussetzung einer fruchtbaren Arbeit der Kreise sei eine sehr zurückhaltende Staatsaufsicht. Die geltenden Bestimmungen des Verwaltungsgesetzes könnten zum größten Teil ohne Schaden aufgehoben werden.

Eine weitere wichtige Frage bilde die geographische Einteilung der Kreise. Man müsse sich davor hüten, die Kreisgebiete zu groß zu machen. Es sei gerade für die Vertiefung der Staaten in die Aufgaben der Selbstverwaltung nötig, den Überblick über das Gebiet nicht zu verlieren und in möglichst engem Zusammenhang mit den einzelnen Gemeinden des Kreisgebietes zu bleiben.

Man dürfe auch nicht die großen Städte aus dem Kreisverband herausnehmen, wenn man nicht den Zusammenhang zwischen Stadt und Land völlig aufheben wolle. Andernseits liege es nicht im Interesse der Kreise, wenn die großen Städte nur mißmutige Mitglieder des Verbandes seien. Dies müsse bei dem finanziellen Aufbau der Kreisverfassung beachtet werden.

Das Finanzwesen der Kreise sei bislang auf den Gemeinden aufgebaut gewesen. Da man den Gemeinden das Recht der Mitwirkung bei der Bildung der Kreisorgane genommen hat, könne man von ihnen nicht verlangen, daß sie - wie seither - für die Kreisaufgaben aufkamen. Man werde daher vorschlagen, die Ausgaben

für freiwillige Aufgaben der Kreise aus Steuern der Kreise zu begleichen. Hinsichtlich der gesetzlich übertragenen Aufgaben sei es Sache des Staates, den hierfür erforderlichen Aufwand zu decken. Je nach Abgrenzung und Organisation der Kreise sei ein Lastenausgleich zu schaffen, damit einzelne Kreisgebiete nicht unbilligerweise zu stark belastet würden.

Auf Grund dieser Erwägungen hat der am 23. Nov. 1920 in Offenburg abgehaltene Kreistag Leitsätze für die Neuordnung der badischen Kreisverfassung gutgeheißen, die im folgenden kurz skizziert werden sollen:

1. Die Bestimmungen über die Kreisverfassung sind in einer besonderen "Kreisordnung" zusammenzufassen. Dabei sind auch die Rechtsverhältnisse ähnlicher öffentlich-rechtlicher Verbände (Zweckverbände) zu regeln.
2. Die Befugnisse der Kreise sind zu erweitern und einengende Bestimmungen aufzuheben.[1] Die Staatsaufsicht ist dem Ministerium des Innern zu übertragen.
3. Um eine klare Rechtslage zu schaffen und um die Wahl berufsmäßiger Leiter der Kreisgeschäfte - soweit nötig - zu ermöglichen, sind Stellung und Befugnisse des Vorsitzenden, der Ausschüsse und der Kreisversammlung (Kreistag) festzulegen.
4. Eine Änderung in der jetzigen Einteilung der Kreisgebiete soll nur dann eintreten, wenn damit ein überwiegender wirtschaftlicher Vorteil für die Allgemeinheit verbunden ist und einheitliche Wirtschaftsgebiete dadurch geschaffen werden. Dies ist sowohl dann ausgeschlossen, wenn das Kreisgebiet zu klein, als auch wenn es zu groß ist.
5. Die Schaffung von kreisfreien Städten ist abzulehnen.
6. Nach Erledigung der Aufgaben der jetzt bestehenden Kommunalverbände sollen innerhalb der Kreise keine Selbstverwaltungsverbände nur im Sinne des § 57 Verw.Ges., also nur insoweit gebildet werden können, als die Kreise nicht selbst die Aufgaben übernehmen.

---

1. §§ 25 Abs.III, 44, 54, Verw.Ges.

7. Die Kreise sollten folgende Aufgaben übertragen erhalten:
   a. Straßenwesen
   b. Staats- und Landarmenwesen
   c. sonstige Aufgaben, die etwa noch durch Reichs- oder Landesgesetze den Selbstverwaltungsverbänden übertragen werden (z.B. Schlichtungswesen u.a.).
8. An freiwilligen Aufgaben sollen die Kreise alle Einrichtungen oder Anstalten, welche die Entwicklung, Pflege oder Förderung von Interessen der Kreise betreffen, übernehmen, so insbesondere:
   a. Fürsorge für Schwache und Kranke
   b. Allgemeine Wirtschaftspflege
   c. Erziehungswesen
   d. Förderung der Landwirtschaft
   e. Verkehrswesen
9. Für das Finanzwesen sind folgende Gesichtspunkte maßgeblich:
   a. Die Pflichtaufgaben sind Staatsaufgaben; für sie hat daher im wesentlichen der Staat aufzukommen.
   b. Der Aufbau der Kreisfinanzen auf den Gemeinden läßt sich, nachdem die Kreisorgane aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, nicht mehr begründen. Es ist daher zu fordern, daß den Kreisen ein unmittelbares Besteuerungsrecht zustehe.

Diese Eingabe der badischen Kreise an den Landtag sollte in den späteren Arbeiten an der Kreisreform einen breiten Raum finden.

III. Die badische Kreisordnung von 1923.

1. Das Zustandekommen des Gesetzes.
2. Der Aufbau des neuen Kreisrechts.
3. Die Bedeutung der Kreisordnung für den bad. Verwaltungsaufbau.
4. Das bad. Zweckverbandsrecht.

1. Nicht zuletzt durch die Häufigkeit der Stellungnahmen zu den Problemen der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Baden war es offenkundig geworden, daß diese Materie einer neuen gesetzlichen Regelung bedurfte. Das Ministerium des Innern konnte sich jedoch nicht zur Konzeption, eine grundlegende Änderung des gesamten Verwaltungsaufbaues des Landes zu beantragen. Es kam nämlich zu der Auffassung, daß eine [illegible] Verwaltungsreform eine völlige Beseitigung der Kreisverbände und eine Umgestaltung der Bezirksämter in Staats- und Selbstverwaltungskörperschaften, wie dies von dem Abg. Dr. Glockner beantragt worden war, zur Folge haben müßte. Dies würde eine bedeutende Verunsicherung der Beh[illegible] der Bezirksämter zur Folge haben.[1] Das Ministerium des Innern hielt indessen einen Zeitpunkt in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht für geeignet, eine solche Reorganisation der unteren Verwaltungsbehörden durchzuführen. Hierfür waren vorwiegend politische Gründe maßgeblich; das Ministerium des Innern hielt es für die Autorität der jungen Republik abträglich, wenn man ihr eine solche Belastungsprobe, wie es die Entscheidung solch einschneidender Fragen nun einmal sein würde, schon wenige Jahre nach ihrer Begründung zumuten würde.

So zielten die Bemühungen des Ministeriums des Innern zunächst nur auf eine Reform der Kreisverfassung. Als Ergebnis dieser

---

1. Die Entwicklung der Bezirksämter wies schon lange die Tendenz einer Vergrößerung der Bezirke auf. In diesem Zusammenhange sei nur auf das nicht in Vollzug gesetzte Gesetz von 1849 verwiesen, das in § 1 bestimmt: "Die Kreisregierungen und die Bezirksämter sind aufgehoben. Die Verwaltungsgeschäfte, welche seither diesen Bezirksämtern und den Amtsrevisoraten obgelegen haben, gehen an die neu zu bildenden Kreisverwaltungen über ..." Der Vollzug dieses Gesetzes hätte nach § 3 an die Stelle der vier Kreisregierungen und der 79 noch vorhandenen Bezirksämter insgesamt [illegible] Kreisverbände gesetzt. Das Gesetz von 1863 kannte schließlich insgesamt 59 Bezirksämter, deren Zahl sich bis zum Jahre 1922 auf 53 und im Jahre 1924 - wie sich noch zeigen wird - [illegible] veränderte.

Bemühungen wurde am 20. Mai 1922 durch das Ministerium des Innern ein Gesetzesvorentwurf zur badischen Kreisordnung herausgebracht und den Beteiligten zur Stellungnahme übersandt.[1] Hauptpunkte der hier-auf sofort einsetzenden Kritik waren besonders die Bestimmungen, die eine Aufhebung der Kreise Heidelberg, Baden-Baden und Waldshut vorsahen. Daneben galt die Kritik, besonders der Kreisverbände, hauptsächlich den in dem Entwurf verwirklichten Grundsätzen der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Bezirksämter. In einer gemeinsamen Erklärung der Kreisverbände sprachen sich diese auch übereinstimmend gegen die Aufteilung eines der bestehenden Kreise aus und legten zur Bekräftigung ihrer Auffassung einen Gegenentwurf vor.[2]

Schließlich legte die Regierung am 7. Nov. 1922 den Entwurf einer badischen Kreisordnung dem Landtag vor,[3] dem eine umfangreiche Begründung beigegeben war.

Am 7. Juni 1923 erstattete namens des Landtagsausschusses für Rechtspflege und Verwaltung der Abg. Rüger den Kommissionsbericht.[4] Er legte die Regierungsansichten dar und stellte fest, daß diese im wesentlichen zwei Ziele verfolgten. Einmal solle die Kreiseinteilung, wie sie durch die landesherrliche Verordnung vom Jahre 1864 geschaffen war, abgeändert, der Kreis Waldshut mit dem Kreis Lörrach, der Kreis Heidelberg mit dem Kreis Mannheim vereinigt und der Kreis Baden-Baden aufgelöst werden.

Sodann solle die Kreisverfassung, wie sie bisher in den §§ 24 bis 58 des Verwaltungsgesetzes enthalten war, einer Überarbeitung unterzogen und mit den Anschauungen und Bedürfnissen der Zeit in Einklang gebracht werden.

---

1. Dieser Vorentwurf konnte trotz umfangreicher Nachforschungen weder im GLA noch an anderer Stelle ausfindig gemacht werden. Es besteht auf Grund der Stellungnahmen der Kreise zu diesem Vorentwurf Veranlassung zu der Annahme, daß er mit Ausnahme der in ihm vorgesehenen Betrauung der Amtswerke mit Selbstverwaltungsaufgaben im wesentlichen mit dem am 7.11.1922 veröffentlichten Gesetzesentwurf über die Kreis- und Bezirksverbände identisch ist.
2. Die Darstellung der Auffassung dieses Gegenentwurfs, GLA 231/5156, Bl. 222 ff, der aus der Feder des damaligen Oberbürgermeisters von Heidelberg, Dr. Sair, stammt und der namens der badischen Kreise vom Kreisausschuß Freiburg dem Ministerium des Innern vorgelegt wurde, erfolgt zweckmäßig erst später.
3. Beil.Nr.6 z.Niederschr. über die 3.Sitzg.d.Bad.Landtags v. 7.11.1922.
4. Beil.Nr.6a z.Niederschr.ü.d.32.Sitzg.d.B.Landt.v.7.6.1923.

Nach dem Regierungsentwurf beruhte zunächst der Schwerpunkt der Reform in der neuen Kreiseinteilung. Hierzu vertrat der Berichterstatter des Ausschusses die Auffassung, die Regierung stehe zwar in der Begründung ihres Entwurfs[1] auf dem Standpunkt, daß alle angestellten Erwägungen eigentlich zu einer völligen Beseitigung der bisherigen Kreisverbände und zu einer Umgestaltung der Bezirksämter in Staats- und Selbstverwaltungskörper führen müßten,[2] sie halte aber in gegenwärtiger Zeit nicht für geeignet, diese großen, tief einschneidenden Aufgaben zu lösen.

Der Abg. Rüger war der Ansicht, daß dieser Auffassung der Regierung durchaus beizupflichten sei. So habe der Antrag Glockner gewiss eine großzügige Reform der ganzen inneren Verwaltung zum Ziele gehabt, doch sei die Zeit für diese großen Reformen noch nicht reif. Man müsse auf die Bevölkerung Rücksicht nehmen, die eine solche umfassende Neuerung nicht wolle.[3] Aus dem gleichen Grunde müsse aber auch die von der Regierung vorgeschlagene Änderung der Kreiseinteilung abgelehnt werden.

Tatsächlich war gerade die geplante Aufhebung der drei Kreise ein Hauptpunkt der Kritik. In der bereits zizierten Stellungnahme der Kreise und in dem von diesen vorgelegten Gesetzesentwurf wurde für die Beibehaltung der bisherigen Kreiseinteilung eingetreten, da ein Grund zur Änderung der bestehenden Verhaltnisse nicht vorliege.
Hinsichtlich einer modernen und zeitgemäßen Ausgestaltung der Kreisverfassung im allgemeinen schloß sich der Berichterstatter der Regierung in vollem Umfange an. Insbesondere seien die Rechte und der Umfang der Staatsaufsicht, wie sie bisher in den §§ 25 Abs. IV, 40, 52 und 54 des Verw.Ges. festgelegt waren, nicht mehr haltbar. Die Grundsätze der Selbstverwaltung, wie

---

1. a.a.O., S. 19.
2. Wie erinnerlich hatte der Antrag Glockner die gleiche Zielsetzung.
3. Die Veröffentlichung des Ministerialvorentwurfs über eine Bad. Kreisordnung hat infolge der (wie später im Regierungsentwurf) vorgesehenen Aufhebung der Kreise Waldshut, Baden-Baden und Heidelberg bei den betreffenden Kreisbehörden, aber auch innerhalb der Bevölkerung selbst großen Unwillen hervorgerufen. Immer wieder wurde in Eingaben an das Ministerium des Innern unter Berufung auf die historischen Rechte eine Beibehaltung des geplanten [illegible] gefordert. (Diese Eingaben befinden sich [illegible])

sie in der neuen Gemeindeordnung vom 5.Okt.1921 niedergelegt waren, müßten auch für die Kreise eine entsprechende Anwendung finden. Die Befugnisse der Kreisversammlung, des bisherigen Kreisausschusses und des Kreisvorsitzenden bedürften einer genauen Regelung und Abgrenzung. Die Aufgaben der Kreise seien genauer festzulegen, das Verfahren zeitgemäß zu gestalten, die Rechtsstellung der Kreisbeamten, Angestellten und Arbeiter zu ordnen. Dieser Auffasung seien übrigens auch die Kreise selbst, die in dem Gesetzesentwurf - bei aller Kritik - einen wesentlichen Fortschritt erblicken würden.

Diese Ansicht war nicht unbegründet. So heißt es in der Begründung des Gesetzesgegenentwurfs der Kreise: "In dem mitgeteilten Regierungsentwurf erblickt er (der Kreistag) dem bisherigen Rechtszustand gegenüber einen wesentlichen Fortschritt. Der Kreistag war deshalb der Ansicht, daß der Entwurf für die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Kreise im allgemeinen als eine geeignete Grundlage anzusehen ist, wenn er auch hinsichtlich einzelner Punkte erhebliche Bedenken hegt und von der Ansicht des Verfassers abweicht." [1)]

Neben dem bereits Erwähnten hatten die Kreise hauptsächlich noch gegen die Bestimmungen des § 6 des Entwurfes Bedenken. Danach bedurfte ein Kreis, der eine Aufgabe übernehmen wollte, welcher sich bereits ein gemeindlicher Zweckverband oder eine sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaft [illegible], deren Zustimmung oder, wenn sie versagt wurde, der Genehmigung des Ministeriums des Innern. Ferner sollte sich nach § 6 Abs. II der Kreis Aufgaben, die der Staat als seine eigenen Aufgaben übernommen hatte, nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Ministeriums des Innern widmen können.

Zur Begründung für die Einführung dieser neuen Bestimmungen führte der Regierungsentwurf an, daß sie zur Verhütung der Kreise auf die ihnen zugedachten Aufgaben angezeigt seien. Nicht zuletzt sollte hierdurch eine sorgliche Scheidung auch gegenüber dem Arbeitsgebiet der badischen Handwerks- und Handelskammern und der Bad. Landwirtschaftskammer gewährleistet [illegible].

---

1) [illegible]

die Kreise [illegible], daß die Bestimmungen des § 6 des Regierungsentwurfes das Selbstverwaltungsrecht der Kreise ganz wesentlich einschränken würden. Gegenüber dem bisherigen Rechtszustand trete für die Kreise eine erhebliche Verschlechterung ein. Ein großer Teil der öffentlichen Verwaltungsaufgaben bilde seit Jahrzehnten den Gegenstand gemeinsamer Tätigkeit des Staates und der Kreise. Komme § 6 des Entwurfs zur Geltung, so hänge es allein von der Entscheidung der Staatsbehörde ab, ob der Kreis hier etwas tun dürfe oder nicht. Von einer selbständigen Verwaltung [illegible] Interessen könnte dann auf umfangreichen Gebieten nicht mehr die Rede sein; § 6 müsse deshalb gestrichen werden.

Wenn die [illegible] im Rechtsausschuß auf den Vortrag des Berichterstatters hin in [illegible] über die Verlage eintreten, nahmen sie das [illegible] der allgemeinen Landtagsaussprache vorweg. Zu Beginn wurde durch einen Antrag der Deutschen Volkspartei noch einmal der Versuch unternommen, anstelle der Einführung einer Kreisordnung eine umfassende Reform der inneren Staatsverwaltung durchzuführen, wobei die Aufgaben der bestehenden Kreisverbände auf die in ihrer Zahl zu verringernden, als Staats- und Selbstverwaltungskörper auszugestaltenden Bezirksämter übertragen werden sollten. Der Antragsteller bezog sich hierbei ausdrücklich auf den Antrag Dr. Glockner aus dem Jahre 1920 und auf den Inhalt einer Eingabe des Vereins Bad. Höherer Beamter der inneren Staatsverwaltung.[1]

Die folgende Aussprache erstreckte sich auf die vom Berichterstatter gestellten Grundfragen und auch auf den Antrag der Deutschen Volkspartei. Letzterer wurde schon eingangs abgelehnt. Die Aussprache brachte insoweit eine [illegible], als festgestellt werden konnte, daß die in dem Regierungsentwurf vorgesehene

---

1. Diese Eingabe vom 12.1.1923, die aus der Feder des Oberamtmann [illegible] stammt (Original GLA [illegible], Bl. 283 ff.) hat im wesentlichen zum Inhalt, daß der Zeitpunkt zur Reform der Kreisverwaltung ungünstig sei und deshalb die Pläne zurückgestellt werden mögen, bis der Zeitpunkt zu einer allgemeinen Reform der inneren Verwaltung gekommen sei. Bei dieser Reform sollten dann einerseits die Bezirke zu Selbstverwaltungskörper ausgebaut werden und anderseits die Zahl der Kreise verringert und diese in räumlich größere und leistungsfähigere Gebilde umgewandelt werden.

Abänderung der Kreiseinteilung von keiner Seite gewünscht wurde; ferner verfiel die Anregung, die großen Städte für kreisfrei zu erklären, der Ablehnung. Somit stand fest, daß an der Einteilung der Kreise nichts geändert würde.[1)]

Auf Wunsch des Rechtspflegeausschusses gab der Minister des Innern den elf Kreisen und anderen Beteiligten Gelegenheit, zu den Beschlüssen der 1. Lesung Stellung zu nehmen. Eine solche Stellungnahme brachte [illegible] der elf Kreise durch den Kreisausschuß Mosbach am 4. April 1923.[2)] Als neben dem § 2 auch noch der § 6 der Regierungsvorlage nach längerer Aussprache gestrichen worden war, beschränkte sich die Kritik der Kreise auf Detailfragen untergeordneter Bedeutung.

Die Kreisordnung wurde im Jahre 1923 abschließend im Landtag beraten; sie wurde schließlich nach nur unwesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Rechtspflegeausschusses am 19. Juni 1923 mit allen gegen drei Stimmen angenommen und am 1. Aug. 1923 verkündet.[3)] Gemäß § 64 Abs. 1 trat das Gesetz am 1. Okt. 1923 in Kraft. Nachdem der Rechtspflegeausschuß den Antrag gestellt hatte das Gesetz als dringend im Sinne des § 23 der Verfassung zu erklären, wurde auch dieser Antrag mit der Folge angenommen, daß die in § 57 Abs. II Bad. Verfassung vorgesehene Wartefrist von drei Monaten bis zur Verkündung wegfiel.

2. Das neue Gesetz brachte eine Neuordnung der gesamten übergemeindlichen Selbstverwaltung in Baden. Die Vorschriften des Verwaltungsgesetzes von 1863 über die Kreise und die Bezirksverbände wurden insoweit gegenstandslos, als die Kreisordnung abweichende Regelungen traf. Die Vorschriften des § 57 des Verwaltungsgesetzes, die die Rechtsverhältnisse der Bezirksverbände betrafen, waren nur zahlreich schon durch den § 5 der Gemeinde-

---

1. Hinsichtlich der [illegible] Einzelheiten der Ausführungen des Ausschusses darf hier auf den Ausschußbericht verwiesen werden.
2. Original GLA 231/5156, Bl. 293 ff.
3. GVOBl. S. 249.

ordnung obsolet geworden; doch brachte der § [illegible] der Landesordnung eine wesentliche Modifizierung der nach § 5 Gem. O. gegebenen [illegible] zu grunde. Die Gemeindeordnung erhielt einen § 5 a; auf diese sachliche Änderung wird später noch zurückzukommen sein.

Da man sich zu einer Gesamtreform der inneren Verwaltung nicht entschließen konnte, blieben die übrigen Vorschriften des Ver[illegible] ten über die Landeskommissäre (§§ 22, 23 Verw.Ges.), die [illegible] nach der neuen Kreisordnung die Staatsaufsicht über die Kreisgemeindliche Selbstverwaltung auszuüben hatten, bestehen.

Bei der Betrachtung des Verhältnisses der Kreise zum Staate nach der neuen Kreisordnung ist zunächst bemerkenswert, daß die nun zu einem vorläufigen Abschluß gelangte Weiterentwicklung der Selbstverwaltung der Kreise vor allem eine Erweiterung der Kreistätigkeit und des Satzungsrechts, daneben aber auch eine erhebliche Einschränkung der Staatsaufsicht brachte. [illegible] Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwi[illegible] gaben [illegible] Kreisen [illegible] das Unterstützungswohnsitzgesetz die [illegible] des [illegible]wesens übertragen worden. Nach der Aufhebung dieses Gesetzes und der Einführung der Reichsverordnung über die [illegible] blieben die Kreise bei [illegible] lich auf den Gebiete der allgemeinen Fürsorge, [1] während sie auf dem Gebiete der Landesfürsorge keine [illegible] Ferner wurden die Kreise mit dem Bau und der Unterhaltung der Kreisstraßen bedacht.

Neben diesen gesetzlichen Aufgaben nahmen die freiwilligen Aufgaben einen [illegible] ein, [illegible] die Kreise [illegible] Kreisangehörigen besonderen Wohl Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen und zur Förderung der gemeinsamen Kult[illegible] und Wohltätigkeit die Gemeinden zu unterstützen. [illegible] sich die Kreise die ihnen bereits nach dem Verwaltungsgesetz zustehende Kompetenz-Kompetenz erhalten und [illegible] besonders wichtige Gebiete, auf denen sich die Kreise betätigen konnten, wurden in § 6 Abs. II Kreisordnung noch besonders hervorgehoben.

---

[1] [illegible] die Gemeinden Bezirksfürsorgeverbände.

Eine wesentliche Erweiterung gegenüber dem Verwaltungsgesetz brachte die Kreisordnung hinsichtlich der Autonomie der Kreise. Die sollten hinfort über solche Gegenstände, die durch Gesetz hierfür vorgesehen waren, Satzungen erlassen können, § 7 Abs.I. Solche Satzungen, die von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt zu sein brauchten, sondern nur unbeanstandet gelassen, waren insbesondere für die Geschäftsordnung der Kreisversammlungen, für die Dienst- und Einkommensverhältnisse der Kreisbeamten und -bediensteten, für das Kassen- und Rechnungswesen und für die Einrichtung gemischt beschließender Ausschüsse vorgesehen.

Die Staatsaufsicht über die Kreise hatte - wie schon erwähnt - eine erhebliche Einschränkung erfahren. Eine Genehmigung der Beschlüsse der Kreisversammlung war nur noch in wenigen Fällen, so gem. § 10 Kr.O. für den Beschluß zur Aufnahme von Anleihen erforderlich. Ferner wurde den Kreisen das Recht eingeräumt, gegenüber bestimmten Zwangsmaßnahmen Anfechtungsklage vor den Verwaltungsgerichten zu erheben. Die nunmehr durch die Landeskommissäre ausgeübte Staatsaufsicht bestand lediglich nur noch darin, daß diese die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen der Kreise sowie die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen überwachten. Das frühere Recht des Ministeriums des Innern, einen Beschluß der Kreisorgane lediglich mit der Begründung aufzuheben, daß er "das allgemeine Interesse" verletze,[1] sowie die Befugnisse der Staatsregierung die Kreisversammlung aufzulösen, fielen weg. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung war ferner, daß die Regierung ihr früheres Organ, durch das sie an der Kreisverwaltung unmittelbar beteiligt war, den Kreishauptmann verlor.

Hinsichtlich des Verhältnisses des Kreises zu den Gemeinden hatte sich mit dem Erlaß der Kreisordnung nichts geändert. Auch nach der neuen Kreisordnung baute sich der Kreis räumlich und persönlich auf den Gemeinden und ihren Gemarkungen auf: das Kreisgebiet umfaßte alle innerhalb der Kreisgrenze gelegenen Gemarkungen. Kreisangehöriger war, wer auf dem Gebiet einer der zum Kreis gehörenden Gemeinden wohnte.

---

1. § 54 Abs. I Verw.Ges.

Der innere Aufbau der Kreise wurde an die Organisation der Gemeinden angeglichen. Kreisorgane waren nur die Kreisversammlung, der von ihr gewählte und ihr angehörende Kreisrat und der Kreisvorsitzende. Durch Satzung konnten ferner genehmigt beschließende (§ 65 Kr.O.) und sonstige Ausschüsse zur Besorgung bestimmter Geschäfte oder zur Verwaltung von Kreiseinrichtungen (§ 79 Kr.O.) eingerichtet werden. So läßt sich das Verhältnis von Kreisversammlung und Kreisrat mit dem Verhältnis vom Bürgerausschuß und Gemeinderat nach der Bad.Gemeindeordnung von 1921 vergleichen. Die Beigeordneten der Kreisversammlung waren jedoch im Hinblick auf ihr weitgehendes Initiativrecht umfangreicher als die des Bürgerausschusses.

Trotz alledem blieb die Exekutive in der Hand des Kreisrates und des Kreisvorsitzenden. Dabei entsprach die Stellung des Kreisvorsitzenden etwa der des Bürgermeisters; auch hieraus ergibt sich eine weitgehende Anlehnung der Kreisorganisation an den Aufbau der Gemeinden.

Bei den Vorschriften der Kreisordnung über die Haushaltsführung war die Aufwandsdeckung der Zentralpunkt. Nach § 43 Kr.O. waren die ordentlichen Kreisausgaben in erster Linie aus den Einkünften der Kreisanstalten oder aus sonstigen Unternehmungen, daneben aus sonstigen Einnahmen zu bestreiten.

Zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und als Beihilfe zu den allgemeinen Kreisausgaben war die Zahlung von Dotationen durch den Staat vorgesehen. Die diesen Dotationen zu Grunde liegenden Rechtsnormen waren nach Schaffung der Kreisordnung immer noch die Dotationsgesetze von 1891 und 1900.

Weiter konnten die Kreise, falls von ihnen Maßnahmen getroffen wurden, die für einzelne Gemeinden besondere Vorteile boten, diese Gemeinden beufs Deckung der durch die Einrichtung und den Betrieb dieser Veranstaltungen erwachsenden Kosten zur Leistung von Sonderbeiträgen heranziehen. - Eine weitere Möglichkeit, den Kreisaufwand zu decken, stellten die Steuerüberweisungen dar. So wurden die Kreise an dem Ertrag der Wandergewerbesteuer sowie der Einkommen- und Körperschaftssteuer zu bestimmten Hundertsätzen beteiligt.

Zur Bestreitung des dann noch ungedeckten Kreisaufwandes konnten die Kreise unmittelbare Kreissteuern vom Grund- und Betriebsvermögen, sowie vom Gewerbeertrag erheben. Ferner kam noch für außerordentliche Ausgaben die Aufnahme von Anleihen in Frage, wobei diese allerdings nur zu werbenden Zwecken und im übrigen nur zu Ausgaben aufgenommen werden sollten, die von dauerndem Nutzen für den Kreis sind.

3. Dieser Verwaltungsaufbau der Kreisordnung von 1923 entsprach den Wünschen und Zielen der Regierung nicht, hatte sie doch beabsichtigt, "dem Staat, den Gemeinden und den gemeindlichen Zweckverbänden[1] gegenüber dem Kreisen ein gewisses Vorrecht bei der Übernahme neuer Aufgaben zu gewährleisten." Diese Absicht ließ sich nicht nur nicht verwirklichen; vielmehr wurde im Gegenteil durch den durch die Kreisordnung in die Gemeindeordnung eingefügten § 5 a die Subsidiarität der Bezirksverbände gegenüber den Kreisen festgelegt.

Andererseits wurde jedoch ein Hauptanliegen des Regierungsentwurfes realisiert, nämlich die Modernisierung und die Demokratisierung der Kreisinstanz, die schon z.T. durch die Gesetzgebung des Jahres 1919 verwirklicht worden waren, vor allem durch die in fortschrittlichem Geist entworfene Kreiswahlordnung, die auf Grund § 58 S.1 Kr.O. am 17. Sept. 1926[2] erlassen worden war. So waren die Kreisordnung und die Kreiswahlordnung zusammen ein abgeschlossenes Ganzes, das als solches durchaus geeignet war, den Kreisen eine weitere fruchtbare Tätigkeit zu garantieren.

Mit der Einführung der neuen Kreisordnung waren auch sämtliche Pläne gescheitert, die eine allgemeine zweistufige Ausgestaltung der übergemeindlichen Selbstverwaltung und damit die Schaffung von Provinzialverbänden zur Ziele hatten. Es hielten sich jedoch zwei Grundformen von Gemeindeverbänden, nämlich die Kreise und die auf Grund der §§ 5 und 5 a der Gemeindeordnung vorgesehenen Bezirksverbände. Der Hauptnachteil der badischen Verwaltungsorganisation beruhte auch jetzt noch darauf, daß im Gegensatz zu

---

1. Hierbei war hauptsächlich an die im Vorentwurf vom Juli 1922 vorgesehenen Amtskörperschaften gedacht.
2. GVOBl., S.199. Die Verordnung wurde durch Nachträge v.13.10.1926 (GVOBl., S.266) und vom 16.6.1930 (GVOBl., S.[illegible]) unwesentlich abgeändert.

den anderen Ländern des Reichs die enge Verbindung der unteren Instanz der staatlichen und Selbstverwaltung, deren Gebiete sich decken müßten, auch weiterhin fehlte. Die Regierung erblickte deshalb das Ziel einer durchgreifenden und befriedigenden Verwaltungsreform in der Schaffung von 20 bis 25 Selbstverwaltungskörpern im Anschluß an ebensoviele Bezirksämter. Dabei sollten die großen Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern verbandsfrei bleiben. Die bezirksfreien Städte sollten die gleichen Aufgaben erfüllen wie die Bezirksverbände. Vorbild hierfür war die Parallelstellung der preußischen Stadt- und Landkreise.

Hinsichtlich des Aufgabenkreises dieser Bezirksverbände sollten ihnen nach Ansicht der Regierung, abgesehen von der Polizei, der Staatsaufsicht und einigen anderen Sondergebieten in weitgehendem Maße bisherige Staatsverwaltungsaufgaben, sei es als freiwillige, sei es als Auftragsangelegenheiten, übertragen werden können.

Für die Leitung dieser Verbände sollte nur das preußische Landratssystem in Frage kommen, nach dem der Vorstand des staatlichen Ver altungsbezirks gleichzeitig an der Spitze des Bezirksverbandes steht. Es sei nicht ausgeschlossen, daß den Bezirksverbänden bei der Ernennung der Landräte ein gewisses Mitspracherecht eingeräumt werde.

Diese Auffassungen der Bad.Regierung, die in den Gedankengängen des Ministerialdirektors Weizel widergespiegelt werden,[1] hätten beinahe eine rasche Realisierung gefunden. Die rechtliche Grundlage für ein solches Vorgehen erblickte die Bad.Regierung in dem Ermächtigungsgesetz vom 9. Nov. 1923[2], das seinerseits auf die Personalabbauverordnung des Reiches vom 27. Okt. 1923[3] zurückging. Die Absicht der Regierung, die Kreise auf diesem Wege kurzfristig aufzuheben und an ihre Stelle kleinere Gebilde, die sog. Amtskörperschaften, treten zu lassen, rief jedoch den einmütigen Protest der bad. Kreise hervor. Der Kreisvertretertag nahm wie folgt Stellung hierzu: "Die Kreise verkennen weder

---

1. O. Weizel, Verwaltungsreform, Art. in, Der Deutsche Süden. Zeitschrift für alle Gebiete der Wirtschaft, 4. Jahrg. Nr. 5.
2. GVOBl., S. 345.
3. RGBl. I, S. 999.
4. Abgedruckt in: Stellungnahme der bad. Kreise zum Gutachten der Sparkommission über die bad. Landesverwaltung v. 29.8. 1931 in GLA 231/9251, Bl. 221.

die Not der Zeit noch den Zwang, auch in ihren Arbeitsgebieten dieser Not Rechnung zu tragen...Sie würde es aber für verhängnisvoll und für einen bedauerlichen und erfolglosen Rückschritt halten, wenn zum Zwecke einer angeblichen, tatsächlich aber nicht eintretenden Ersparnis oder Vereinfachung der Verwaltung an den Bestand der Kreise und damit ihrer Selbstverwaltung Hand gelegt würde, die nun 60 Jahre hindurch segensreich gewirkt und sich eingelebt hat. Ein solcher Eingriff wäre nicht nur rechtlich unzulassig. Er würde auch vor allem den Staat der wirksamsten Kräfte berauben, die für eine hoffentlich nicht ferne Zeit des Wiederaufbaues aus der Selbstverwaltung dem Staat zur Verfügung stehen. Die Kreise erheben daher gegen einen beabsichtigten Angriff auf ihr Bestehen oder gegen ihren Ersatz durch eine Scheinselbstverwaltung schon jetzt nachdrücklich Einspruch und sehen einer etwaigen eingehenden Prüfung ihrer Existenzberechtigung durch die Volksvertretung mit Ruhe entgegen."

Zu einer Aufhebung der Kreise kam es indessen nicht. Die Gründe hierfür sind nicht bekannt geworden. Wahrscheinlich hielt man es damals nicht für erwiesen, daß durch eine solche Reform in kurzer Zeit wesentliche Einsparungen erzielt werden könnten. Auch dürften sonstige Bedenken eine gewisse Rolle gespielt haben. War es doch erst knapp ein Jahr her, daß die Regierung mit ähnlichen Plänen durch Parlament und Kreise eine Niederlage hingenommen hatte. So kam es, daß das Ministerium des Innern[1] sich damit begnügte, durch Verordnung vom 18. Jan. 1924[2] 13 Bezirksämter auf den 1. April 1924 aufzuheben und diese teils geschlossen anderen Amtsbezirken zuzuteilen, teils an verschiedene benachbarte Bezirke anzugliedern. Durch die Aufhebung dieser Ämter fielen, abgesehen von der Ersparnis an den nicht unbetrachtlichen sachlichen Geschäftsunkosten, 140 Beamtenstellen weg. Diese Einsparung wurde damit erkauft, daß jetzt die Bevölkerung den Nachteil einer größeren Entfernung von Amtssitz hatte.

---

1. Das Staatsministerium ermächtigte durch Verordnung v. 22.12.1923 (GVOBl. S. 1[illegible]) das I.M.I. zur Vereinfachung der Organe der Verwaltung.
2. GVOBl. S. 8.

So überzeugt der Gewinn, der durch die Gesetzgebung der Jahre 1923/24 erzielt wurde, nicht restlos. Ein Versuch der Abg. Klaiber u. Ges., die vom Ministerium des Innern verfügte Aufhebung der Bezirksämter durch ein Gesetz wieder rückgängig zu machen, da sich der Bevölkerung eine große Erregung bemächtigt habe, schlug jedoch fehl, nachdem eine nähere Begründung zu dem Antrag unterblieb.[1]

Wieder einmal war damit ein Verwaltungszustand erreicht, von dem - wie nach der Veröffentlichung der Denkschrift von 1910 - relativ Wenige befriedigt waren und der nach den obwaltenden Verhältnissen nicht geändert werden konnte. Die Verwaltungsreform war mit dem Erlaß der Kreisordnung festgefahren und es bestand wenig Aussicht, daß die Regierung ihre Absichten, die auf Einführung der Amtsverbände nach dem außerbadischen Vorbild zielten, in absehbarer Zeit werde verwirklichen können. Daran änderte auch die Tatsache nichts, daß - durch die Reichsgesetzgebung veranlaßt - ganz allgemein die Tendenz zur Ausbildung der Amtsbezirke zu Selbstverwaltungskörpern bestand. So wurden die Amtsbezirke damals[2] durch das Gesetz zur Ausführung des Wohnungsabgabegesetzes vom 5. Okt. 1921[3] zu Selbstverwaltungskörpern bestimmt. Ferner wurden die Gemeindeverbände und die verbandsfreien Städte[4] durch § 1 der Ausführungsverordnung zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht v. 29. März 1924[5] zu Bezirksfürsorgeverbänden erklärt. Die badische Ausführungsverordnung zum Jugendwohlfahrtsgesetz v. 31.3.1924[6] hatte sich diesem Vorgehen angeschlossen und die Jugendämter unter der Bezeichnung Bezirks- oder Stadtjugendämter als Sonderausschüsse der Bezirksfürsorgeverbände errichtet.

Organe der Bezirksfürsorgeverbände waren die Bezirksversammlung, der sämtliche Bürgermeister angehörten, der Bezirksausschuß, in den die Gemeinden sowie die Verbände der freien Wohlfahrtpflege und der Hilfsbedürftigen ihre Vertreter entsandten, die Sonderausschüsse und die Bezirksfürsorgestellen. Vorsitzen-

---

1. Antrag, die Aufhebung von Bezirksämtern betr. v. 16.2.1924, Original GLA 231/7032, Bl. 1.
2. Erstmals geschah dies - wie erinnerlich - durch die oben S. 83 erwähnte Verordnung über die Kriegslieferungsverbände v. 30.5.1898, S. 380.
3. GVOBl. S. 551.
4. Das sind die Städte über 10 000 Einwohner.
5. GVOBl. S. 59.
6. GVOBl. S. 5[illegible].

der des Bezirksfürsorgeverbandes und aller Ausschüsse war der Landrat.[1)]

4. Irgendwelche andere gemeinsame Aufgaben wurden diesen "Amtsverbänden" nicht zugewiesen. Wie schon erwähnt, bestand nicht nur bei der Regierung die Absicht, den Ausbau dieser Verbände zu einem allgemeinen Amtsverband zu fördern. Durch die durch § 61 Kr.O. erfolgte Einführung des § 5 a in die Bad. Gemeindeordnung von 1921 wurde auch ein vorläufiger Abschluß der Entwicklung des badischen Zweckverband-srechts erreicht. Es erscheint daher angebracht, an dieser Stelle auf den Aufbau dieser besonderen Art bad. höherer Kommunalverbände näher einzugehen.

Nach der Bad. Gemeindeordnung wurde zwischen Zweckverbänden im engeren Sinne und Bezirksverbänden unterschieden. Unter Zweckverbänden wurde der Zusammenschluß von zwei oder mehreren Gemeinden verstanden, die sich zwecks gemeinsamer Erfüllung einzelner Aufgaben auf Grund übereinstimmend erlassener Satzung verbinden. Die im § 5 a Gem.O. geregelten Bezirksverbände waren nicht etwa eine weitere Art von kommunalen Zusammenschlüssen neben den Zweckverbänden. Sie waren ebenfalls Zweckverbände, bildeten aber unter ihnen eine besondere Gattung. Umfaßte nämlich ein Zweckverband sämtliche Gemeinden eines Amtsbezirks oder darüberhinaus noch weitere Gemeinden, so handelte es sich um einen Bezirksverband nach § 5 a. Der Grund zu dieser besonderen Behandlung der Bezirksverbände lag in einer notwendigen Rücksicht auf die elf Kreise.[2)] Um diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und in ihrer Leistungsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, war vorgesehen, daß die Bezirksverbände - neben der für alle Zweckverbände geltenden Beschränkung auf die gemeinsame Erfüllung <u>einzelner</u> Aufgaben - auch in deren sachlicher Auswahl beschränkt sein sollten. Ihre Gründung war nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nur zulässig zur Erfüllung von Aufgaben, die der Kreis abgelehnt hatte; auch durfte die Satzung des Bezirksverbandes nicht im Widerstreit mit den Verpflichtun-

---

1. Durch Bekanntmachung des Staatsministeriums v. 20.3.1924 (GVOBl. S. 267) wurden u.a. die in der Bad.Verwaltung althergebrachten Amtsbezeichnungen "Amtmann" und "Oberamtmann" durch "Regierungsrat" und "Landrat" ersetzt.
2. Vgl. § 1 Kr.O.

gen der beteiligten Gemeinden gegenüber dem Kreis stehen. Von dieser Besonderheit abgesehen wurden Zweckverbände i.e.S. und Bezirksverbände vom badischen Gemeinderecht im übrigen durchaus gleich behandelt.[1]

Diese Zweckverbände gelangten nicht unmittelbar durch Gesetz zur Entstehung. Auch eine dem preußischen Recht entsprechende Regelung, wonach die Bildung eines Zweckverbandes aus Gründen des öffentlichen Interesses auch gegen den Willen der Beteiligten durch Staatsakt erfolgen konnte, war dem bad.Kommunalrecht damals fremd.[2] Die Bildung von Zweckverbänden geschah vielmehr in der Weise, daß die Vertreter der als Verbandsmitglieder in Betracht kommenden Gemeinden sich auf eine Satzung einigten, die die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes zu regeln hatte. Diese Satzung mußte, war jedoch zweckmäßig erst nach erfolgter Vorprüfung im Ministerium des Innern geschah, in allen beteiligten Gemeinden nach den für das Zustandekommen von Gemeindesatzungen geltenden Bestimmungen erlassen werden. Rechte und Pflichten gegenüber dem Zweckverband als solchem entstanden aber erst mit der staatsaufsichtlichen Genehmigung der Satzung.[3]

Um nun allzu große Verschiedenheiten der Satzungen nach Möglichkeit zu vermeiden, war vom Ministerium des Innern im Jahre 1923 eine Mustersatzung für gemeindliche Zweckverbände aufgestellt worden.[4] Der praktische Wert dieser Mustersatzung lag vor allem darin, daß ihre änderungslose Annahme durch die am Zweckverband beteiligten Gemeinden im Regelfall die Erteilung der Staatsgenehmigung verbürgte.

---

1. Vgl. § 5 a Abs.II,S. 3.
2. Erstmalig wurde eine solche Regelung in Baden vom Minister Dr. Schenkel in seinem Erlaß v. 15.1.1901 den Vorentwurf eines Gesetzes, die Abänderung des Verwaltungsgesetzes betr. vorgeschlagen, s.o.S. 65.
3. Mit dieser Genehmigung waren aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht die einzelnen Gemeindeaufsichtsbehörden betraut - vielmehr wurde die Genehmigung vom Ministerium des Innern nach freiem Verwaltungsermessen erteilt. Mit der Genehmigung wurde der Zweckverband, der bis dahin nur ein nichtrechtsfähiges Gebilde war, Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Genehmigung hatte also rechtserzeugende Kraft; durch sie empfing die Verbandssatzung die Bedeutung einer Rechtsverordnung
4. Erlaß des Ministeriums des Innern, Die Mustersatzung für Zweckverbände gem. § 5 a Gem.O. betr., vom 4.12.1923; Akten des Bad.Ministeriums des Innern, Verrälin, Gemeindevermögen, Bildung von Zweckverbänden, Erlassung von Mustersatzungen, Zweckverbandsgesetz, 1923, ff.

Nach § 5 Abs.II Gem.O. hatte die Satzung die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes zu regeln und insbesondere Vorsorgungen für den Fall seiner Auflösung zu treffen. Die Satzung mußte infolgedessen als Mindestinhalt etwa folgendes enthalten:

a. Bezeichnung der Mitglieder, des Sitzes, des Namens und der Aufgaben des Verbandes.
b. Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Verbandsgemeinden, insbesondere Regelung des Stammvermögens, der Beteiligungsquoten, der Umlagen und Nachschüsse.
c. Bestimmungen über die Organe des Verbandes im allgemeinen und über Zusammensetzung, Zuständigkeit und Geschäftsgang der einzelnen Organe im besonderen, sowie über das Erfordernis der staatlichen Genehmigung bei besonders wichtigen Entscheidungen der Verbandsleitung.
d. Bestimmungen über den Verbandshaushalt.
e. Bestimmungen über die Auflösung des Verbandes.

Es war noch folgendes zu beachten:

Zwei oder mehrere Gemeinden konnten einen Zweckverband bilden, § 5 Gem.O. Damit war einmal die Mitgliedschaft bei einem Zweckverband auf badische Gemeinden beschränkt, während Kreise, andere Zweckverbände, das Land Baden oder außerbadische Gemeinden einen Zweckverband nach den §§ 5 und 5 a nicht angeschlossen sein konnten. Sodann sollten sich Zweckverbände aus "zwei oder mehreren" Gemeinden zusammensetzen. Da - wie bereits erwähnt - die Zusammenschlüsse sämtlicher Gemeinden eines Amtsbezirks - oder darüberhinaus noch weiterer Gemeinden - Bezirksverbände darstellten, auf die im übrigen die Vorschriften des § 5 unverändert Anwendung fanden, galt auch für die Bezirksverbände die Regelung, daß sie nur für "zwei oder mehrere" Gemeinden, wenn auch mindestens für sämtliche Gemeinden eines Amtsbezirks, nicht aber für alle Gemeinden des Landes errichtet werden durften. Anderseits war, wie die Gesetzesmaterialien zur Kreisordnung von 1923 ergeben, damals bewußt von der in den §§ 1 Abs.II und 27 Verw.Ges. getroffenen Regelung abgewichen worden, wonach die Bezirksverbände aus innerhalb des Gebietes eines Kreises gebildet werden durften. Auch die Praxis folgte dieser im Gesetzeswortlaut nicht besonders zum Ausdruck gelangten Ansicht,

sodaß sich beispielsweise bei dem Bad.Gemeindeversicherungsverband, einem besonders wichtigen Anwendungsfall der §§ 5 und 5 a, die etwa sechzig Mitgliedsgemeinden über das ganze Land verteilten, ohne auf die Grenzen der elf Kreise Rücksicht zu nehmen.

Die Bestimmung des Zweckverbandes lag immer in der gemeinsamen Erfüllung "einzelner" Aufgaben. Der Wirkungskreis der Zweckverbände war also auf die Erfüllung derjenigen Aufgaben beschränkt, deretwegen sie ins Leben gerufen worden waren. Darüberhinaus war ihnen eine Betätigung versagt, es sei denn, daß durch eine [illegible] erfolgte [illegible] Änderung noch weitere bestimmte Aufgaben einbezogen wurden. Trotz dieser Zweckgebundenheit waren aber die Zweckverbände in der sachlichen Auswahl ihrer Aufgaben grundsätzlich nicht beschränkt, nur mußten die [illegible] allen beteiligten Gemeinden gemeinsam sein.

Über die Verwaltung der Zweckverbände gaben sich der § 5 nicht aus; die nähere Regelung mußte in jedem Einzelfall besonders getroffen werden. Es sei jedoch auf die §. 10 ff der Mustersatzung, sowie auf den die Übergangsregelung enthaltenen Runderlaß des Ministeriums des Innern v. 5.4.1934 (Nr. 29997) die vorläufige Aufhebung der Bürgerausschüsse betr. Bezug genommen, die Richtlinien über die Verwaltung brachten.

Zur Frage der Auflösung der Zweckverbände sah § 5 Abs.II lediglich vor, daß die Satzung hierüber Regelung treffen müsse. Auch hier waren also die Einzelheiten den Satzungen vorbehalten worden.

Ein besonderer Vorzug der badischen Zweckverbandsvorschriften lag in deren elastischer Gestaltung. Auf diese Weise bestand die Möglichkeit, der Auflösung der Satzung die Besonderheiten des Einzelfalles anzupassen und je nach Erfordernis mehr die Rechte der Verwaltungsbehörde oder die der einzelnen Mitglieder zu betonen.

In dieser Anpassungsfähigkeit der §§ 5 und 5 a lag aber zugleich ihr Nachteil. Es ist offenkundig, daß das Vorhandensein eingehender Vorschriften größere Rechtssicherheit und Klarheit - sowohl für die Verbandsmitglieder, wie auch für dritte, die mit dem Verband Geschäfte tätigten - bot. Zwar wurden diese Vorteile

einer kodifizierten Regelung einigermaßen aufgewogen durch die Tatsache, daß alle Zweckverbandssatzungen nicht durch verschiedene Aufsichtsbehörden, sondern ausschließlich von M.d.J. geprüft und genehmigt wurden. Hierdurch - sowie vermittels der erwähnten Mustersatzung - war die Gewähr für eine tunlichst [illegible]

Die Zahl der Zweckverbände war schwankend. Nach einer Übersicht des Ministeriums des Innern gab es in Baden aufgrund der §§ 5 und 5 a 20 Zweckverbände,[1] von denen 11 schon vor dem Erlaß der Gemeindeordnung vom Staat genehmigt worden waren und 9 erst später hinzukamen. Ihre Hauptaufgaben waren die Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung.

Nach der Zeitschrift "Wirtschaft und Statistik"[2] hat die Reichsfinanzstatistik für Baden für das Jahr 1930 882 öffentlich-rechtliche Zweckverbände errechnet. Auf solche Zweckverbände wie sie nach den §§ 5 und 5 a gegründet in Frage stehen, [illegible] noch einige als Zweckverbände organisierten Krankenhausverbände [illegible] worden, wie vor allem die Schulverbände, die ihrerseits in verschiedene [illegible] fahrtsverbände und die Verbände, die sich mit den [illegible] befaßten, die aber häufig nicht die oben angeführten Erfordernisse aufwiesen, die man an einen höheren Kommunalverband stellen muß.

Außer den von der Reichsfinanzstatistik erfaßten Verbänden gab es noch die bereits oben erwähnten Abdeckereiverbände,[3] die ihrem Wesen nach Zweckverbände waren, deren Organisation aber durch Sondervorschriften geregelt wurde.[4] Diese Abdeckereiverbände wurden durch Gesetz vom 9. März 1942[5] aufgehoben. Rechtsnachfolger wurden die in den beteiligten Stadt- und

---

1. Die Übersicht gibt den Stand vom 10.8.1928.
2. Jahrg. 1931 S.240 ff.
3. [illegible]
4. Vergl. Gesetz vom 3.6.1899, GVOBl., S.155 und die Verordnung hierzu vom 5.5.1900, GVOBl., S.603.
5. GVOBl., Seite 7.

Landkreisen gebildeten Zweckverbände oder derjenige Stadt- oder Landkreis, dem durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß § 13 Zweckverbandsgesetz von 1939 die Erfüllung der Aufgaben des aufgehobenen Verbandes übertragen worden war.[1)]

---

1. Nach den Ermittlungen des Statistischen Landesamtes Baden gab es im Jahre 1951 im Lande Baden insgesamt 125 Zweckverbände (Aufstellung vom 22.8.1951 im Akten, Bad. Ministerium des Innern, Formalia, Gemeindevermögen, Bildung von Zweckverbänden, Erlassung von Satzungen, Zweckverbandsgesetz 1925 ff.).

X. Das badische Spargutachten von 1931.

1. Die Vorschläge der Sparkommission zu der Verwaltungsreform.
2. Die Kritik der Kreise und die Stellungnahme des Bad. Staatsministeriums.

1. Wie schon ausgeführt, schlugen in der damaligen Zeit alle Versuche zur Gesamtreform der inneren Verwaltung in Baden fehl. Allerdings waren auch nach dem Erlaß der Kreisordnung diese Bemühungen nicht aufgegeben worden; selbst das Problem einer Neuordnung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Baden im Sinne einer reichseinheitlichen Lösung wurde nicht vergessen, im Gegenteil wurde in zahlreichen Artikeln und Beiträgen Stellung genommen. Erwähnt seien hier nur ein Beitrag des Verwaltungshofpräsidenten Otto Flad in Bad. Verwaltungszeitschrift[1] aus der Jahre 1928, in dem die Ansicht vertreten wurde, daß die Schaffung von Amtskörperschaften unter den obwaltenden Umständen das Beste sei, ferner ein Referat des Landeskommissärs Hebting über die Frage der Reform der inneren Verwaltung, das auf der Hauptversammlung des Vereins der höheren Beamten der inneren Staatsverwaltung am 29. April 1928 in Baden-Baden gehalten wurde.[2] Auch Hebting kam zu dem Schluß, daß die Staatsverwaltung in der unteren Instanz mit einer Bezirksverwaltung organisch verbunden werden müßte. Im Gegensatz hierzu wurde in einem anonymen Redaktionsbeitrag in der Zeitschrift für das Verwaltungs- und Rechnungswesen der Bad. Gemeinden[3] die Auffassung ausgedrückt, daß die Einteilung des Landes in vier Provinzialverbände am besten den Anforderungen entsprechen würde, die an eine übergemeindlich organisierte Selbstverwaltung gestellt werden dürften. Für die Bildung dieser Ansicht wird wohl maßgeblich gewesen sein, daß die Redaktion dieser Zeitschrift die Interessen der badischen Gemeinden - ihrer Herausgeber - dann am besten

---

1. Flad, Betrachtungen zur Selbstverwaltungsreform in Baden, Bad. Verw. Zeitschr. 1928, Seite 87 und 98.
2. Abgedruckt in Bad. Verw. Zeitschr. 1928, Seite 130.
3. Verwaltungsreform, in: Die Gemeinde, v.a.O., 1931, S. 2.

gewahrt glaubte, wenn die übergemeindliche Selbstverwaltung schon nach dem Umfang des Verbandsgebietes und damit auch nach dem Aufgabenkreis so wenig wie möglich mit deren Interessen zu tun hätte. - Andere Ansichten zur badischen Verwaltungsreform sind mehr oder weniger nur Variationen dieser beiden Grundanschauungen.

Den ersten Anlaß zu einer offiziellen Stellungnahme zu den Problemen der Verwaltungsreform brachten nach relativ langer Zeit des Schweigens die Bemühungen um Einsparungen in der Verwaltung. Diese gehen in ihren Ursprung auf die vom Reich zum Teil ausgeführten, z.T. vorgeschlagenen Sparmaßnahmen zurück. So war Baden - wie erwähnt - nach der Personalabbauverordnung des Reichs von 1923 gezwungen, zur Vereinfachung und Verbilligung der staatlichen Verwaltung die Zahl der Beamten zu verringern. Obwohl 1924 die Aufhebung von 13 Bezirksämtern verfügt wurde, konnte man nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß bei einer Einwohnerzahl von rund 2,4 Millionen die Zahl der 40 Amtsbezirke noch zu groß war. "Trotz dieser Erkenntnis machten aber die politischen Verhältnisse weitere Reformversuche unmöglich", sagt Arnold als Kenner der damaligen Verhältnisse.[1] Schließlich unternahm es die Regierung, zu prüfen, "ob und in welchem Umfang durch Vereinfachung in der Staatsverwaltung weitere Ersparnisse erzielt werden könnten", was sich aus der Antwort auf einen Antrag der Abg. Dr.Mattes u.Gen. ergibt.[2] Ergebnis dieser Bemühungen der Badischen Regierung war schließlich das sog. Bad.Spargutachten von 1931.

Dieses von der besonders eingesetzten Sparkommission unter Vorsitz des Präsidenten Sämisch erstattete "Gutachten über die badische Staatsverwaltung"[3] hat sich nach der vorangestellten "Vorbemerkung" die Aufgabe gestellt, "an Hand der Reichsfinanzstatistik zu prüfen, auf welche Ursachen es zurückzuführen ist, daß die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in Baden höher sind wie die des Nachbarlandes Württemberg, und welche Vorschläge und Sparmaßnahmen organisatorischer wie personeller Art zur Beseitigung etwa bestehender, unbegründeter Mehrausgaben gemacht

---

1. Arnold, Kreise und Selbstverwaltungskörper in Baden, a.a.O., Seite 272.
2. Verhandlungen des Bad.Landtags, Sitzungsperiode 1928/29, Drucksache Nr.7., Original GLA, 231/9245, Bl.1.
3. Das Gutachten wurde in Heft 566 der Drucksachensammlung des Bad.Landtags herausgegeben. Das z.T. umfangreiche Material, das diesem Gutachten zu Grunde liegt, befindet sich im GLA 231/9251.

werden können." Das Gutachten ging im I. Abschnitt ausführlich auf die Verwaltungsreform und damit auch auf die hiermit im Zusammenhang stehende Frage der höheren Kommunalverbände ein. Die Kommission ging von der Tatsache aus, daß Baden mit seiner Verwaltungsorganisation eine Sonderstellung im Reich einnehme. Die Reichsgesetzgebung, die immer mehr in die Zuständigkeit der Länder eingreife, gehe bei ihren Maßnahmen davon aus, daß in den Ländern die untere staatliche Verwaltungsbehörde mit der kommunalen Selbstverwaltung verbunden sei. Die Sonderstellung Badens werde deshalb immer unhaltbarer. Gemäß den Beschlüssen des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz gehöre der Verwaltungsaufbau der Länder, soweit zur Durchführung der Reichsaufgaben gemeinschaftliche Grundsätze erforderlich seien, zu den Angelegenheiten der Grundsatzgesetzgebung des Reichs. Dazu komme die durch die Finanzlage gebotene Notwendigkeit größter Vereinfachung und Sparsamkeit der Verwaltung. Wörtlich wird ausgeführt: "Der Sparkommission fällt es wahrhaft nicht leicht, eine grundlegende Änderung der dem Lande Baden nun schon seit nahezu 70 Jahren eigenen Verwaltungsorganisation vorzuschlagen. Sie ist aber nach der Entwicklung der Dinge in den letzten Jahren überzeugt, daß der Weg doch in naher Zeit beschritten werden muß und hält es für richtiger, ihn schon jetzt freiwillig zu gehen, bevor die Entwicklung und die Reichsgesetzgebung dazu zwingen."[1] Die Sparkommission kam folgerichtig zu dem Vorschlag, die Amtsbezirke zu Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung zu gestalten und ihnen die Aufgaben, die bisher von den elf Kreisen, den Bezirksfürsorgeverbänden und den Wohnungsverbänden erfüllt worden waren, zu übertragen. Die Kreise, wenn auch nur in beschränkter Zahl evtl. als Provinzialverbände neben den Amtskörperschaften zu belassen, würde bei der Größe des Landes eine Überorganisation bedeuten und mit der gebotenen Sparsamkeit unvereinbar sein. Um lebensfähige Körperschaften zu erhalten, müsse die Zahl der Amtsbezirke erheblich vermindert werden. Höchstens 27 Amtskörperschaften hielt die Sparkommission noch für vertretbar. Die Sparkommission wollte für den Fall der Verbindung

---

1. Spargutachten, a.a.O., S. 16.

der Amtsbezirke mit der Selbstverwaltung ferner vor, daß 5 (unter Umständen 7) größere Städte aus dem Bezirk der Amtskörperschaft (nicht der staatlichen Verwaltung) herausgenommen werden.

Das Verschwinden einer großen Zahl von Amtsbezirken sowie das der Kreise werde manches Bedauern auslösen, fuhr der Kommissionsbericht fort. Bei aller Anerkennung der Tätigkeit der Kreise könne man sich jedoch der Tatsache nicht verschließen, daß sie, da sie nicht mit der unteren Staatsverwaltungsbehörde, wie in den anderen deutschen Ländern, verbunden seien, etwas in der Luft schwebten. So recht bodenständig seien sie in Baden nie geworden.

Die Verbindung der Selbstverwaltungsbezirke mit den Amtsbezirken werde erhebliche Vorteile bieten. Die Bevölkerung werde dem neuen Selbstverwaltungskörper, für den nach württembergischem Vorbilde die Bezeichnung "Amtskörperschaft" vorgeschlagen wurde, größeres Interesse entgegenbringen, als den bisherigen Kreisen. Mit der Änderung der Verwaltungsorganisation würden einmalige Ausgaben verbunden sein. Auf die Dauer würden jedenfalls erhebliche Ersparnisse erzielt werden.

Die Amtskörperschaften würden die ihnen durch Gesetz besonders zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und die gemeinschaftlichen Interessen der Gemeinden und der Angehörigen des Bezirks zu pflegen haben. Weitere Aufgaben könnten sie sich im Rahmen der vom Bezirkstag zu fassenden Beschlüsse zu eigen machen. Manche Aufgaben müßten mehrere Amtskörperschaften u.U. zusammen mit amtskörperschaftsfreien Städten gemeinsam erfüllen, wie den Weiterbetrieb von Kreispflegeanstalten usw. Den Amtskörperschaften wäre ein unmittelbares Besteuerungsrecht nach dem Vorbild der Kreise zu geben. Sie hätten ferner Überweisungen aus Staatsmitteln, wie bisher die Kreise, zu erhalten.

Das repräsentative Organ der Amtskörperschaft wäre der Bezirkstag. Er sollte je nach der Größe des Bezirks aus 20 bis 35 Mitgliedern bestehen und, so oft es die Geschäfte erfordern, mindestens aber einmal im Jahre, vom Landrat berufen werden. Der Bezirkstag würde die Mitglieder des Bezirksrates zu wählen haben. Dieser sollte in der Regel aus 6 gewählten Mitgliedern

bestehen.[1] Der Bezirksrat sei kollegiales Verwaltungsorgan der Amtskörperschaft, Beschlußbehörde der Staatsverwaltung und mit beschränkter Besetzung unteres Verwaltungsgericht.

An der Spitze der Verwaltung der Amtskörperschaft stehe der Landrat. Nach Ansicht der Sparkommission müßte dieser auch Vorsitzender des kollegialischen Verwaltungsorgans der Amtskörperschaft, des Bezirksrats sein, genau wie in Preußen u.a.m. Die Sparkommission empfahl, dem Landrat auch den Vorsitz im Bezirkstag, wie in Preußen, Württemberg und Hessen zu übertragen. Im Bezirksrat sollte er volles Stimmrecht, im Bezirkstag kein Stimmrecht haben, jedoch im letzteren bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben. Die Ernennung des Landrats müßte durch das Staatsministerium erfolgen. Von einem Vorschlagsrecht des Bezirkstags, wie es vor allem in Preußen bestand, empfahl die Sparkommission abzusehen. Das dem Landtag verantwortliche Staatsministerium kenne am besten die für die Stelle geeigneten Beamten. Schließlich nahm die Sparkommission noch zu der Frage Stellung, ob die Landeskommissäre beizubehalten seien. Abgesehen davon, daß die Aufhebung der Landeskommissäre anscheinlich keine nennenswerte Ersparnis bringen würde, würde der Abteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung im Ministerium der persönliche Kontakt mit den zu beaufsichtigenden Stellen und mit der Bevölkerung fehlen, die den innerhalb ihrer Dienstbezirke wohnenden Landeskommissären eigne.

An anderer Stelle, nämlich in Abschnitt II des Geschäftsbereichs des Ministeriums des Innern ging das Spargutachten schließlich noch auf die Durchführung der Verwaltungsreform ein. Insbesondere wurden auch die finanziellen Auswirkungen gewürdigt. Eine Grundlage für die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Amtskörperschaften sei schon in den Wohnungsverbänden gegeben.[2] Diese Verbände, die gleichzeitig zu Bezirksfürsorgeverbänden erklärt worden seien, wichen natürlich insofern von den vorgeschlagenen Amtskörperschaften ab, als von diesen nur 5, höchstens 7 Städte ausgeschlossen werden sollten, während zu den Wohnungsverbänden 16 Städte nicht gehörten. In welcher Weise hier ein Ausgleich geschaffen werden könne, bedürfe noch der Prüfung.

---

1. Also bedeutendweniger als bei den Kreisen.
2. Verordnung v. 24.11.1921, GVOBl. S. 451.

Eine weitere Frage sei die: wem sollen die bisherigen Aufgaben der Kreise übertragen werden, und wie steht es mit ihrer Finanzierung bei den Stellen, die frühere Kreisaufgaben übernehmen müssen ? - Eine Lösung dieser Frage wurde nicht versucht.

Ein Gesamtbild der Kreistätigkeit von der finanziellen Seite her ergibt sich aus der Anlage I zum Spargutachten. Von der Untersuchung wurde die Landarmenpflege, die nach den Vorschlägen der Sparkommission einem durch Zusammenschluß der Amtskörperschaften neu einzurichtenden Landesfürsorgeverband übertragen werden sollte, ausgeschlossen. Breiten Raum nahm dagegen der Problemkreis der Kreisstraßen ein. Hier wurde vorgeschlagen, daß die nach der Art ihres Verkehrs dazu geeigneten Kreisstrassen in den Landstraßenverband und die hierfür nicht in Betracht kommenden Kreisstraßen und Kreisgemeindewege in die Verwaltung der neuen Amtskörperschaften übergehen sollten. Hierbei könne es sich nicht um eine Vermehrung der Gesamtbelastung handeln, sondern nur um eine Lastenverschiebung, die im Finanzausgleich berücksichtigt werden müsse.[1)]

Die Vorschläge, die das Spargutachten zur Verwaltungsreform machte, waren nicht völlig neu. Landgraf hatte schon im Jahre 1874 [2)] auf die Notwendigkeit einer Angleichung des bad.Kreisrechts an die außerbadischen Verwaltungsrechtsverhältnisse hingewiesen. Damals stand jedoch nicht so wie im Jahre 1931 die Notwendigkeit zu Einsparungen im unmittelbaren Vordergrund. Die Folgezeit, die schließlich die Angleichung der bad. Verhältnisse an die außerbadischen gebracht hat, verwirklichte weitgehend die im Spargutachten vorgeschlagenen Reformen, ohne - in dem Maße wie 1931 - von den Gesichtspunkten der Notwendigkeit von Einsparungen geleitet zu sein.

In seinen weiteren Ausführungen ging das Spargutachten auf die Möglichkeit von Ersparnissen im Rahmen der geltenden Organisation ein. Eine Erörterung dieser Möglichkeiten bei den übergemeindlichen Selbstverwaltungskörpern unterblieb jedoch, da sich das Spargutachten ja nur mit der Staatsverwaltung beschäftigte. Aus denselben Gründen wurden auch die Verhältnisse der badischen höheren Kommunalverbände bei den Ausführungen über eine mögliche Geschäftsvereinfachung unter dem herrschenden Rechtszustand nicht berücksichtigt.

---

1. Bezgl. der weiteren Einzelheiten hierzu vergl. Spargutachten S. 24 ff.
2. S. o. S. 96.

2. Die Reaktion der Kreise auf die in dem Spargutachten enthaltenen Ansichten über eine künftige Kreisreform ließ nicht lange auf sich warten. Am 3.Sept. 1931 ging bei dem Bad.Landtag eine "Stellungnahme der badischen Kreise zum Gutachten der Sparkommission über die bad.Staatsverwaltung" ein.[1] Diese Stellungnahme, die namens der elf bad. Kreise von dem Kreisrat des Kreises Karlsruhe abgefaßt wurde, bestritt zunächst, daß sich durch eine Aufhebung der elf Kreise zu Gunsten von 27 Amtskörperschaften eine Ersparnis erzielen ließe. Scharfen Protest der Kreise löste vor allem die Ansicht der Sparkommission aus, die Kreise hätten vielfach Ausgaben gemacht, die mit der Notwendigkeit äusserster Sparsamkeit nur schwer vereinbar seien.[2] Ziemlich gereizt heißt es dort wörtlich: "Ein Beweis ist nicht einmal versucht, er ist insbesondere auch von der Sparkommission bei Durchprüfung der individuellen Verhältnisse der einzelnen Kreise in keiner Weise erbracht. Eine solche allgemeine Behauptung mangelnder Sparsamkeit ließe sich vielleicht mit mehr Berechtigung als bei den Kreisen bei der Landesverwaltung selbst aufstellen." - Zur Unterstützung ihrer Ansicht wiesen die Kreise darauf hin, daß der Verwaltungsaufwand mit 3,4 % der laufenden Ausgaben außerordentlich gering sei. Dieser Aufwand würde wohl weit überschritten werden, wenn an Stelle der elf Kreise eine größere Anzahl von Selbstverwaltungskörpern trete.

Ferner würde die Einführung von Amtskörperschaften dem von den Kreisen schon durchgeführten Lastenausgleich unter den Gemeinden, dessen Ausbau von den Landgemeinden immer dringender gefordert werde, schwerste Hindernisse bereiten. Dies sei namentlich in jenen Kreisgebieten der Fall, in welchen die großen Städte, die nach dem Spargutachten von der Einbeziehung in die Amtskörperschaften ausgeschlossen bleiben sollten, bisher zu dem Lastenausgleich erheblich beigetragen hätten.

Die Kreisaufgaben ließen sich nicht oder doch nicht nennenswert abbauen. Bei einer Auflösung der Kreise müßten diese von deren Rechtsnachfolgern übernommen werden. Das Spargutachten weise mit Recht darauf hin, daß manche Aufgaben von mehreren Amtskörperschaften, u.U. zusammen mit einer oder mehreren amtskörperschaftsfreien Städten zu erfüllen seien. Hierdurch würde

---

1. Stellungnahme v.23.9.1931, GLA 231/9257, Bl. 201 ff.
2. Spargutachten, a.a.O., S.19.

jedoch ein überaus schwerfälliger Apparat neu geschaffen.

Die Kreise wieren noch auf weitere Umstände hin, die gegen ihre Abschaffung sprachen. Während überall der Anspruch nach Verringerung der Mitglieder der Organe der öffentlichen Verwaltungen erhoben werde, erreiche das Spargutachten bei den Amtskörperschaften das Gegenteil. Sämtliche bad. Kreise zählten derzeit 115 Mitglieder der Kreisräte einschließlich der Kreisvorsitzenden und 405 Kreisabgeordnete. An ihre Stelle würden nach dem Spargutachten 162 Mitglieder des Bezirksrats (ohne Landräte) und bei der Annahme einer Durchschnittszahl von 30 Bezirkstagsmitgliedern 270 Amtskörperschaftsabgeordnete, also mehr als die doppelte Zahl der Kreisabgeordneten treten. Schließlich sei auch die Verwaltung von elf Kreisen billiger als jene von 27 Amtskörperschaften, denn die Entwicklung der badischen Kreise habe gezeigt, daß größere und steuerkräftigere Körperschaften ihre Aufgaben leichter zu lösen im Stande sind als kleinere.

Die Stellungnahme der Kreise zum Spargutachten erstreckte sich schließlich auch noch auf die tieferen Gründe, die die Sparkommission zu ihren Vorschlägen veranlaßt hatten und die nicht nur auf Erwägungen einer größeren Wirtschaftlichkeit und der Aussicht auf Ersparnis beruhten. Diese Gründe rührten aus den veränderten Zeitumständen her und den damit im Zusammenhang stehenden veränderten Auffassungen über den Wert und die Grenzen der Selbstverwaltung. Die Kreisordnung von 1923 habe diese Gründe nur teilweise berücksichtigt, z.T. seien die Ansichten über die Selbstverwaltung seither neu formuliert worden. So wiesen die Kreise darauf hin, daß nach dem Spargutachten die Amtskörperschaften keine neuen Selbstverwaltungskörper seien, sondern unter Leitung des Staatsbeamten, des Landrats stehen sollten. Das Spargutachten finde sich mit dieser grundlegenden Änderung leicht ab: "Die Selbstverwaltung ist heute nicht mehr wie früher als etwas mehr oder weniger außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung Stehendes anzusehen, sondern als eine Erscheinungs- und Offenbarungsform desselben staatlichen Willens." Diese Auffassung sei jedoch abzulehnen. "Das Wesen der Selbstverwaltung ist jeder Staatsform gegenüber das gleiche." Die Selbstverwaltung habe heute keine andere Stellung zur eigentlichen Staatsverwaltung als früher. Es sei auch heute ein Unding, einen Verwaltungskörper Selbstverwaltung zu nennen, an dessen Spitze der staatliche Beamte stehe, der nach den Ver-

sungen der Regierung zu handeln habe.

Auch das Bad. Staatsministerium nahm zu den einzelnen Anträgen des Spargutachtens Stellung.[1] Hinsichtlich des Vorschlages des Spargutachtens zu einer umfassenden Verwaltungsreform der die Bildung von 27 Amtskörperschaften in räumlicher Übereinstimmung mit den Amtsbezirken und unter Leitung des Landrats unter gleichzeitiger Aufhebung der Kreise vorsehe, schlug das Ministerium vor, die Frage bis zu einer späteren eingehenderen Prüfung offen zu lassen. - Als auch der Haushaltsausschuß den Antrag stellte,[2] der Landtag wolle beschließen, der Stellungnahme des Staatsministeriums zu den Anträgen der Sparkommission zu dem Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern seine Zustimmung zu erteilen, was bedeutete, daß der Antrag auf Verschiebung der Verwaltungsreform auf unbestimmte Zeit unterstützt wurde, war deutlich geworden, daß die Aussicht auf baldige Verwirklichung der Gesamtverwaltungsreform nur mehr sehr gering war. Schließlich wurde der Antrag des Haushaltsausschusses und damit die Entscheidung des Staatsministeriums mehrheitlich gebilligt.[3] Es überrascht auch nicht, daß in der Landtagsaussprache kaum mehr sachlich auf eine bevorstehende Verwaltungsreform im Sinne des Spargutachtens eingegangen wurde, wenn man bedenkt, daß die parlamentarische Atmosphäre dieser Jahre durch eine anhaltende politische Polemik zwischen den extremen Parteien gekennzeichnet war.

War die Verwaltungsreform zunächst auch wieder einmal auf die lange Bank geschoben, so zeichneten sich jetzt doch deutlicher als je zuvor die Richtlinien ab, in denen sich eine solche Reform halten würde. Vereinzelt wurden im Landtag wohl noch Ansichten geäußert, die gegen die Abschaffung der elf badischen Großkreise waren, doch geschahen diese Äusserungen mehr aus einem persönlichen Interesse an der geltenden Organisation, als aus anderen Erwägungen. Es konnte jedoch damals mit Sicherheit angenommen werden, daß die Verwaltungsreform in wenigen Jahren durchgeführt werden würde.

---

1. Abgedruckt in Bad. Landtagsdrucksachen, Sitzungsperiode 1930/31, Beil. Nr.174; das Original befindet sich in GLA 231/9251, Bl. 160.
2. Verhandlungen des Bad. Landtags 1930/31, Beil. Nr.174 III.
3. 64.Sitzung des Bad.Landtags v.25.9.1931.

XI. Die Angleichung des badischen Verwaltungsaufbaues an die Verhältnisse im Reich.

1. Nationalsozialismus und Selbstverwaltung.
2. Die Neueinteilung der Staatsverwaltungsbezirke als Vorarbeit zur Verwaltungsreform.
3. Die Badische Landkreisordnung von 1939.
4. Das Zweckverbandsgesetz als Rechtsgrundlage für badische höhere Kommunalverbände.

1. Blickt man zurück, so ergibt sich, daß die Entwicklung der Verwaltungsorganisation in Baden in den vergangenen Jahrzehnten vor allen durch die Bemühungen gekennzeichnet war, die Doppelspurigkeit[1] der Verwaltungsorganisation zu beseitigen. Unterstützt wurden diese Bemühungen von der steten Befürchtung, daß das Reich der Entwicklung zuvorkommen und im Wege der Reichsgesetzgebung eine solche Reform verlangen könnte. Ein solches Verlangen der Reichsregierung nach Einrichtung von Bezirksselbstverwaltungskörpern (Landkreisen) mußte kraft der ihr zustehenden Aufsichtsgewalt im Interesse des ungestörten Vollzugs der Reichsgesetze für möglich gehalten werden. Diese Befürchtungen traten in den Jahren nach 1931 ziemlich stark hervor. Besonders in den Jahren nach 1933 war zu berücksichtigen, daß sich das Land bei einer etwaigen Änderung seiner Verwaltungsorganisation völlig im Rahmen der von der Reichsregierung für richtig erachteten Organisationsrichtlinien zu halten und zu vermeiden hatte, mit einer Organisationsänderung etwa noch nicht ausdrücklich formulierte Absichten der zuständigen Reichsstellen zu durchkreuzen.

Waren die Jahre nach der Veröffentlichung des Spargutachtens infolge der sich auf die Entschlußkraft der Parlamente unvorteilhaft auswirkenden Parteienzersplitterung an der badischen Verwaltungsorganisation relativ ruhig vorbei gegangen, so änderte sich auch mit dem Regierungsantritt Hitlers zunächst nichts an dem formellen Bestand der auf die höheren Kommunalverbände in Baden bezüglichen Vorschriften.

---

1. Preuß, (Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland. 1916, S. 172) spricht von "Zweigleisigkeit."

Gleichwohl ist die nationalsozialistische Machtergreifung als solche nicht ohne Einfluß auf diese gesetzlichen Vorschriften geblieben. Das Bemühen, den Führergrundsatz auch in der Selbstverwaltung zu realisieren und zwar ohne Abänderung der auf die Selbstverwaltung bezüglichen gesetzlichen Vorschriften, führte zu einer materiellen Änderung der Rechtsstellung und Aufgaben der an verantwortlicher Stelle in der Selbstverwaltung Stehenden. Dies mußte sich früher oder später dahingehend auswirken, daß die früher so sehr in den Vordergrund der bad. übergemeindlichen Selbstverwaltung gestellte Laienbeteiligung an der Verwaltung verschwinden mußte, obwohl immer wieder behauptet wurde, daß der nationalsozialistische Staat an dem Grundsatz der Beteiligung des Volkes an der öffentlichen Verwaltung festhalte.[1] Müller wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß Hitler in seiner am 6. Juli 1933 vor den Reichsstatthaltern gehaltenen Rede zum Ausdruck gebracht hat: "Wir müssen jetzt auch die letzten Überreste der Demokratie beseitigen, insbesondere auch die Methoden der Abstimmung und der Mehrheitsbeschlüsse, wie sie auch heute noch vielfach bei den Kommunen ... vorkommen, und die Verantwortung der einzelnen Persönlichkeit überall zur Geltung bringen." - Neben der Einführung des Führergrundsatzes war es vor allem die Staatsaufsicht, die es dem nationalsozialistischen Staat ermöglichte, in seinem Sinne Einfluß auf die übergemeindliche Selbstverwaltung zu nehmen. Über die hergebrachte Gesetzmäßigkeitsaufsicht hinaus übte der nationalsozialistische Staat noch eine Aufsicht aus, die - nach der DGO - den Zweck hatte, sicherzustellen, daß (die Gemeinden) im Einklang mit den Zielen der Staatsführung verwaltet werden, (§ 1 der DGO). Den Inhalt der Staatsaufsicht im nationalsozialistischen Staat umreißt Huber[2] wenn er schreibt, daß sich der Begriff der Staatsaufsicht, der früher einen wesentlich negativen Gehalt gehabt habe (er habe sich auf die Abwehr von gesetzwidrigem Handeln der Selbstverwaltungskörperschaften gerichtet) nach 1933 gewandelt habe. An die Stelle dieser Staatsaufsicht mit dem negativen Gehalt sei die Führung durch das Reich getreten, was die

---

1. Müller, Das Selbstverwaltungsrecht der württ. Kreisverbände, a.a.O., S. 1.
2. E.R. Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, a.a.O. § 44 b.

positive Ausrichtung der Selbstverwaltungskörperschaften auf ein gemeinsames politisches Ziel bedeute.

2. So mußte die Machtergreifung des Nationalsozialismus die badische Verwaltungsreform dringlicher denn je erscheinen lassen. Nach 1933 fielen Hemmungen mancherlei Art, die früher einer Lösung der Frage der Verwaltungsreform entgegengestanden hatten, weg. - Die parlamentarisch nun nicht mehr kontrollierten Arbeiten des Ministeriums des Innern an einer Verwaltungsvereinfachung hatten zunächst Pläne zum Gegenstand, nach denen die für vordringlich erachtete Vergrößerung der Amtsbezirke mit der Bildung der längst ins Auge gefaßten Bezirksselbstverwaltungskörperschaften Hand in Hand gehen sollte. Da aber mit einer reichsrechtlichen Regelung für die Gestaltung und für die Aufgaben der Landkreise zu rechnen war, entschloß man sich, um etwa nach kurzer Zeit notwendige Änderungen in der Organisation der Bezirksselbstverwaltungskörper zu vermeiden, schrittweise vorzugehen und zunächst die Amtsbezirke neu zu gestalten. Die Bildung von Bezirksselbstverwaltungskörpern sollte erst dann erfolgen, wenn die Grundzüge einer reichsrechtlichen Regelung der für die Landkreise zu treffenden Bestimmungen bekannt sind.

Aufbauend auf den Arbeiten der badischen Sparkommission über die Verwaltungsreform kam das Ministerium des Innern zu der Auffassung, daß die Aufhebung einer weiteren Zahl von Amtsbezirken unumgänglich sei. Eine solche Reduzierung sei aus staats- und finanzwirtschaftlichen, aber auch aus verwaltungstechnischen Gründen geboten. War man unter diesen Gesichtspunkten zu einer starken Reduzierung der Zahl der Amtsbezirke geneigt, so konnte man sich anderseits der Erwägung nicht verschließen, daß eine allzu starke Reduktion der Zahl der Amtsbezirke mit einer "wirklich volksnahen Betreuung der Gemeinden und der Bezirkseinwohner sowie einer lebendigen Verbindung der Bezirksverwaltungsbehörde mit allen Teilen des Amtsbezirkes"[1] nur schwer in Einklang zu bringen wäre. Außerdem sollten bei der Neueinteilung geschichtliche Entwicklungen nicht unberücksichtigt bleiben. "Schließlich waren es noch Rücksichten der Bodengestaltung, der wirtschaftlichen und

---

1. Trautwein, Bad. Verwaltungsreform 1936, a.a.O., S. 183.

kulturellen Beziehungen und der Verkehrsverhältnisse, sowie die Absicht, die Bezirke an der Reichsgrenze in Anbetracht ihrer besonders wichtigen Aufgaben nicht nur zu erhalten, sondern durch Gebietserweiterung möglichst zu stärken, die bei der Planung der Neueinteilung wesentliche Beachtung finden mußten."[1]

Diese Erwägungen führten schließlich zur Aufhebung von weiteren 13 Bezirksämtern und zugleich zur Zuteilung einer größeren Anzahl von Gemeinden bestehenbleibender Amtsbezirke an andere Amtsbezirke durch das Gesetz vom 30. Juni 1936[2]. Im Ergebnis blieben nur zwei Amtsbezirke[3] an ihrem Bestande unverändert. Während die bisherigen 40 Amtsbezirke durchschnittlich je 40 Gemeinden, rd. 41 200 Einwohnern und 375 Quadratkilometer Flächeninhalt umfaßten, zählten die gebliebenen 27 neuen Amtsbezirke durchschnittlich je 55 Gemeinden, 61 000 Einwohner und 537 Quadratkilometer.[4] Von großer Bedeutung ist hierbei die Tatsache, daß sich nunmehr der badische Amtsbezirk flächen- und einwohnermäßig den Verwaltungsbezirken anderer deutscher Länder angenähert hatte.

Wie wichtig die Arbeiten früherer Jahre an der Verwaltungsreform waren, ergibt sich aus der Tatsache, daß das Spargutachten von 1931 mit einer Ausnahme[5] die Aufhebung der gleichen Bezirksämter empfohlen hatte, die nunmehr nach dem Neueinteilungsgesetz aufgehoben wurden. Daß in Einzelheiten die nunmehrige Festlegung der Amtsbezirksgrenzen von den Vorschlägen des Spargutachtens vielfach nicht unerheblich abwich, ändert an der festgestellten Tatsache nicht viel.

Von größerem Interesse ist im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit jedoch die durch Gesetz vom 5. Jan. 1935[6] angeordnete Aufhebung der Kreisversammlungen, sowie die gleichzeitig mit dem Erlaß des Gesetzes über die Neueinteilung der inneren Verwaltung erfolgte Aufhebung der Kreisräte. An Stelle der

---

1. Trautwein, a.a.O., S. 183.
2. GVOBl. S. 80.
3. Lahr und Mosbach.
4. Die Zahlen sind dem erwähnten Artikel Trautweins entnommen.
5. Der Amtsbezirk Schopfheim sollte bestehen bleiben und an seiner Stelle Säckingen aufgehoben werden.
6. GVOBl. S. 52.

Kreisräte sollten die Organe des Staates stärker in die Kreisversammlung eingeschaltet werden. "Abgesehen von einer gewissen Kostenersparnis, die diese Maßnahme zur Folge haben wird, soll durch sie die Gewähr dafür geschaffen werden, daß die weitere Tätigkeit der Kreise völlig im Einklang mit den Zielen der Staatsverwaltung und den für die Verwaltungsreform aufgestellten Richtlinien sich bewegt und daß die Vorbereitungen für die künftige Überleitung reibungslos getroffen werden können."[1] Im übrigen kann gerade hier die seit 1933 in verstärktem Umfang einsetzende Einflußnahme des Reichs auf die Selbstverwaltung in den Ländern festgestellt werden. Über dem 10. April 1935 teilte der Reichs- und Preußische Minister des Innern den Landesregierungen mit, daß vor einer in Bälde zu erwartenden Neuregelung des Kreisverbandsrechts einige vordringliche Fragen aus diesem Rechtsgebiet vorläufig reichseinheitlich geregelt würden. Eine maßgebende Rolle spielte hier die Einführung des Führerprinzips in der Kreisinstanz: "... ist es erforderlich, daß die beschließenden Zuständigkeiten der Kreisvertretungen und der Kreisausschüsse auf den Leiter des Kreisverbandes übertragen werden, und daß die derzeitigen Mitglieder der Kreisausschüsse ebenso wie die Gemeinderäte in Zukunft bei den Entschließungen des Leiters des Kreisverbandes lediglich beratend mitwirken."[2] Da das Reichsministerium des Innern die Verwirklichung seiner Ankündigung vorläufig unterließ, erfolgte die Aufhebung der Kreisräte schließlich in dem erwähnten Gesetz durch das Land Baden. Dieses Gesetz[3] brachte die Verwaltungsorganisation der elf badischen Kreise mit den Grundsätzen der DGO insoweit in Einklang, als zum Zwecke der Verwirklichung des Führerprinzips das bisherige Vertretungs- und Verwaltungsorgan "der Kreisrat", außer Tätigkeit gesetzt und dessen gesamte Zuständigkeit auf den Kreisvorsitzenden übertragen wurde. Ein ehrenamtlicher Kreisvorsitzender, der vom Ministerium des Innern auf sechs Jahre berufen wurde, hatte die Verwaltung des Kreises in voller und ausschließlicher Verantwortung zu führen. Zur beratenden Mitwirkung waren ihm drei bis sechs "Kreisräte" beigegeben. Diese Kreisräte wurden vom Kreisvorsitzenden im

---

1. Begründung zu dem Gesetz in: Akten des Bad. Ministeriums des Innern, Normalia, Staatsorganisation, Gesetz über die Landkreisselbstverwaltung, in Baden (Landkreisordnung), Heft I, S. 347 ff.
2. Akten des Ministeriums des Innern, a.a.O., S. 333.
3. Gesetz über die Aufhebung der Kreisräte, GVOBl., 1936, S.79.

Einvernehmen mit dem Kreisleiter der NSDAP auf die Dauer von sechs Jahren berufen. An Stelle der früher erforderlichen Zustimmung der Kreisversammlung setzte das Gesetz für diese Fälle fest, daß der Kreisvorsitzende in seinen Entschließungen nunmehr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedurfte. Außerdem wurden die Vorschriften der DGO über die Ausübung der Staatsaufsicht auch für die Kreise entsprechend anwendbar erklärt. Hiermit wurde erreicht, daß die Kreisverwaltungen stärker als bisher an die Aufsichtsbehörden gebunden wurden.

Wenn man berücksichtigt, was oben [1] allgemein über die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungsverbände in der Zeit nach 1933 gesagt wurde, und wenn man die Bedeutung bedenkt, welche der rechtlichen Stellung der früheren Kreisversammlung und des früheren Kreisrates zukam, so erhellt, daß Bedenken, die in der Zeit nach 1933 gegen die Rechtsnatur der badischen Kreise als Selbstverwaltungsverbände erhoben wurden, nicht unberechtigt waren. Diese Bedenken muß auch derjenige teilen, der nicht davon ausgeht, daß die Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne immer mit Selbstverwaltung im politischen Sinne verbunden sein muß, wolle man von einem echten Selbstverwaltungsverband sprechen.

Zu diesen Bedenken geben vor allem die Vorschriften des § 4 des genannten Gesetzes, die die stärkere Bindung an die Aufsichtsbehörde bestimmen, Anlaß. Wenn nun die Kreise unter ständiger Ausrichtung nach den politischen und wirtschaftlichen Ideen und Leitgedanken des Nationalsozialismus tätig zu sein hatten, so bedeutete dies eine Prüfung der Kreistätigkeit (auch der freiwilligen!) durch den Staat auch auf die Zweckmäßigkeit hin und damit eine starke Zurückdrängung der Eigenverantwortlichkeit des Kreisverbandes. Daß die badischen Kreise nach 1936 ihre Rechtsnatur als Selbstverwaltungsverbände nicht verloren, rührt ausschließlich daher, daß die Staatsaufsicht in der Praxis mehr zur Demonstration der politischen Auffassungen des Nationalsozialismus als zur direkten Einflußnahme in Einzelfragen Anwendung gefunden hat. Ferner war man sich darüber im klaren, daß eine konsequente Durchführung des Führerprinzips den Tod der Selbstverwaltung bedeutet hätte. So wies Melzer[2] darauf hin: "Es darf (also) der eigentliche Sinn des Führer-

---

1. S.o.S. 129.
2. Melzer, a.a.O., S.141.

gedankens nicht überspitzt werden zu einer völligen Uniformierung und Unterstellung jeden Gebiets im Staatsleben unter ein für alles geltendes Dogma.... Die strenge Durchführung des Führergedankens aber, wie sie von der Bürokratie gewünscht und als Herrschaftsanspruch gegenüber der Selbstverwaltung erhoben wird, würde folgendes bedeuten: Man erkennt nur den obersten Führer in diesem Sinne als Führer an und sieht in allen nachgeordneten Instanzen nur Werkzeuge seines höheren Willens, welche folglich auch jeder persönlichen Verantwortung ledig sind." - So kam es schließlich, daß trotz Einführung des Führergrundsatzes und der Verstärkung der Staatsaufsicht die Selbstverwaltung der Kreise nicht aufs äusserste gefährdet wurde, wenn auch ihr Sinn verfälscht wurde.

Auch die Gesetzgebung des Jahres 1935 hatte das Problem der Doppelgleisigkeit der badischen Verwaltungsorganisation, dessen Lösung schon so viele Bemühungen verursacht hatte, noch nicht gelöst. Dabei war es gerade durch die Bestrebungen der damaligen Zeit nach Gleichschaltung und Uniformierung[1] des ganzen Reichsgebietes besonders dringlich geworden. Das badische Neueinteilungsgesetz von 1936 war jedoch ein Fortschritt in der Entwicklung der badischen Verwaltungsorganisation. Es schuf die Grundlagen in räumlicher und damit leistungsmässiger Hinsicht für die spätere Schaffung von Amtskörperschaften. Zunächst war ja beabsichtigt gewesen, diese gleichzeitig mit der Vergrößerung der staatlichen Verwaltungsbezirke Hand in Hand gehen zu lassen. Nach Lage der Verhältnisse wurde es dann aber doch für zweckmäßiger gehalten, zunächst nur die Neueinteilung vorzunehmen und erst in der Folgezeit eine "Landkreisselbstverwaltung" aufzubauen. Es bestand allgemein Klarheit darüber, daß diese Zwischenzeit nur kurz sein könne. So hielt man nach weiteren zwei Jahren die Zeit für gekommen, die Selbstverwaltung auf der Ebene der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zu realisieren, nachdem keine Aussicht bestand, daß eine solche reichseinheitliche Regelung kommen würde. Unter diesen Umständen noch länger zuzuwarten, war nicht vertretbar, wenn man bedenkt, daß sich die Schwie-

---

1. Diese Bemühungen nach Vereinheitlichung spiegeln sich am besten in der DGO wieder, die für sämtliche deutschen Gemeinden, für das kleine Dorf, wie für die Millionenstadt einheitliche Rechtsgrundsätze aufstellte.

rigkeiten, die aus den besonderen Verhältnissen des badischen Verwaltungsaufbaues resultierten, immer mehr häuften. Die Kreise hatten mit dem Erlaß des Neueinteilungsgesetzes von 1936, das im Hinblick auf eine Neuordnung der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung erlassen worden war, damit begonnen, sich auf ihre baldige Auflösung vorzubereiten. Überdies waren wiederholt Anordnungen erlassen worden, die die Kreisverwaltung in ihrer Betätigung im Hinblick auf die kommende Aufhebung der Kreise stark einschränkte. Schließlich fiel der Umstand entscheidend ins Gewicht, daß der durch die Realsteuerreform bedingte Finanz- und Lastenausgleich, den Reichsrichtlinien entsprechend, auf das Vorhandensein einer reichseinheitlichen übergemeindlichen Selbstverwaltung zugeschnitten war. Da solche Körperschaften in Baden fehlten, wurden für das Jahr 1938 behelfsmässige Übergangsbestimmungen getroffen. Diese Übergangsbestimmungen wollte man nicht noch weitere Jahre beibehalten. So entschloß man sich schließlich zur Schaffung eines badischen Landkreisrecht, das den badischen Selbstverwaltungsaufbau dem im übrigen Reich bestehenden anpasste.

Diese Gesetzgebung hob die alten elf badischen Großkreise auf, nachdem diese seit 1863 erfolgreiche Arbeit geleistet hatten. Waren sie als solche auch nicht besonders populär, so rührte dies nur aus der Eigenart ihrer Organisation her und nicht daraus, daß sie im Laufe der Jahre ihren Aufgaben nur unzureichend nachgekommen wären. Auf diesen Umstand wies der damalige Reg.Dir. Schoch auf einer Abschiedsversammlung der Kreisvorsitzenden am 31. März 1939 in Baden-Baden besonders hin.[1] Er führte dabei aus, daß ein Blick auf die Geschichte, die Entwicklung und Betätigung der Kreise im Gegenteil lehre, daß die badischen Kreise während der 75-jährigen Dauer ihres Bestehens außerordentlich wichtige Aufgaben zu erfüllen gehabt hätten und daß sie den an sie herangetretenen Anforderungen durchaus zufriedenstellend, ja z.T. besonders wirksam und erfolgreich gerecht geworden seien.

Vor dem Erlass der badischen Landkreisordnung war noch durch die 3. Verordnung über den Neuaufbau des Reichs vom 28. Nov. 1938 [2] bestimmt worden, daß das badische Bezirksamt mit Wirkung vom 1. Jan. 1939 als Behörde die Bezeichnung "Der Landrat"

---

1. Akten MdI, a.a.O., Heft 2, Seite 487.
2. RGBl.I S. 1675.

führte, sowie daß der Verwaltungsbezirk des Bezirksamts künftig "Landkreis" heißen soll. Somit waren auch hinsichtlich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden reichseinheitliche Bezeichnungen eingeführt.[1)]

3. Die Arbeiten an der Badischen Kreisordnung gingen auf die ersten Jahre der nationalsozialistischen Ära zurück. So fand am 25. April 1935 in der Bad.Staatskanzlei eine Besprechung von Vertretern des Ministeriums des Innern, des Rechnungshofes, des Unterrichts- sowie des Finanz- und Wirtschaftsministeriums über das Thema der Neuordnung des Verwaltungsaufbaues statt.[2)] Hierbei ergab sich Einmütigkeit darüber, daß die Frage der Angleichung des badischen Verwaltungsaufbaues an die Verhältnisse im übrigen Reichsgebiet aus den verschiedensten Gründen dringlicher sei denn je; Württemberg habe seinen Verwaltungsaufbau schon auf dieser neuen Grundlage aufgerichtet. Wenn die Frage der Reichsreform spruchreif würde, sei es möglich, daß Württemberg Abhilfe für den schlechten Aufbau der badischen Verwaltung durch den Anschluß Badens an Württemberg fordere. Gesprächsweise habe man von solchen Absichten gehört. Schon um sich gegen solche Angriffe zu schützen, müsse die badische Verwaltungsneuorganisation - wenn auch nur teilweise - durchgeführt werden.

Das Reichs- und Preußische Ministerium des Innern in Berlin sah diese Bestrebungen in Baden nur mit Mißfallen. Durch Schreiben vom 2.Aug. 1937[3)] teilte der Reichsminister des Innern dem Bad.Innenministerium seine Meinung ganz unumwunden mit. Nachdem er darauf hingewiesen hatte, daß die Vorarbeiten zur reichsrechtlichen Gestaltung der Kreisorganisation fortgeschritten seien, schrieb er unter anderem: "Unter diesen Umständen fällt es mir naturgemäß außerordentlich schwer, im gegenwärtigen Augenblick einer interimistischen landesrechtlichen Regelung zuzustimmen. Eine solche Regelung würde für das Land mit der größten Wahrscheinlichkeit eine zweimalige Umorganisation zur Folge haben." Abschließend wird noch bemerkt: "Ich würde es allerdings begrüßen, wenn die dortigen Wünsche in Anbetracht aller obwaltenden Umstände überhaupt zurückgestellt werden könnten."

---

1. S. hierzu auch S. 114, Fußn. 1.
2. Das Protokoll dieser Sitzung befindet sich in Akten MdI, a.a.O., Heft 1, S.199 ff.
3. Akten des MdI, a.a.O., Heft 2, S.455.

Trotz dieses deutlichen reichsministeriellen Wunsches wurden die Arbeiten an der Bad. Landkreisordnung fortgesetzt. Hierfür waren neben wehrpolitischen vor allem wirtschaftliche Gründe maßgebend. Im September 1938 konnte ein vorläufiger Entwurf nebst Begründung den Landeskommissaren, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs und sonstigen Staats- Kommunal- und Parteidienststellen zur Begutachtung vorgelegt werden.

In den hierzu eingegangenen Stellungnahmen wurde die Schaffung der an die Verhältnisse im übrigen Reichsgebiet angelehnten Landkreise überwiegend befürwortet. Nur von den Kreisvorsitzenden wurde z.T. geltend gemacht, daß eine gesetzliche Regelung im Hinblick auf die kommende reichsrechtliche Kreisordnung zunächst besser unterbleibe. Am 25. Jan. 1939 ging der Entwurf an das Staatsministerium. Das Mißfallen, das die Bad. Landkreisordnung bei den zuständigen Reichsstellen, besonders beim Reichsministerium des Innern erregte, war schließlich der Anlaß für die Verzögerungen, die bei dem weiteren Gesetzgebungsverfahren auftraten. Da man sich im Bad. Ministerium des Innern zur Einführung der Landkreisordnung auf den 1. April 1939 entschlossen hatte, waren im Hinblick auf die Zeitnot vorläufige Maßnahmen erforderlich geworden. Schließlich wurde am 25. Mai 1939 von dem Gauleiter der NSDAP namens der Parteistellen[1] und am 6. Juni 1939 von dem Reichsminister des Innern[2] die Zustimmung zum Inkrafttreten der Landkreisordnung erteilt. So konnte das Gesetz über die Landkreisselbstverwaltung in Baden am 24.6.1939 verkündet werden.[3] In § 31 wurde bestimmt, daß das Gesetz mit Wirkung vom 1.April 1939 in Kraft trat.

Am gleichen Tag wurde eine Verordnung zur Durchführung der Landkreisordnung erlassen,[4] die sich hauptsächlich mit der Überleitung der früheren Kreisaufgaben auf die neuen Selbstverwaltungsverbände beschäftigte.

Bei der Gestaltung des neuen Landkreisrechts mußte davon ausgegangen werden, daß eine reichsrechtliche Regelung des Landkreiswesens immer noch zu erwarten war. Andernseits mußte das

---

1. Akten des MdI, a.a.O., Heft 2, S.609.
2. Akten des MdI, a.a.O., Heft 2, S.617.
3. GVOBl. S.93.
4. GVOBl. S.106.

neue Recht eine sichere Grundlage für die Tätigkeit und Entfaltung der Landkreisselbstverwaltung bieten. Dies hatte zur Folge, daß Fragen grundsätzlicher Art zu Gunsten technischer Vorschriften zurückgedrängt wurden.

Das frühere badische Kreisrecht konnte, wie schon früher erwartet und von den zuständigen Stellen zum Ausdruck gebracht worden war, nur in beschränktem Umfang für die Neuregelung verwertet werden. Deshalb wurde hinsichtlich der technischen Einzelheiten auf das Kreisrecht anderer deutscher Länder zurückgegriffen. Die politischen Ziele, die der nationalsozialistische Staat mit dem neuen Recht der Landkreisselbstverwaltung verfolgte, wurden durch weitgehende Übernahme von entsprechenden Vorschriften der DGO realisiert.

Die Badische Landkreisordnung von 1939 gliedert sich in fünf Abschnitte. - Der erste Abschnitt befaßt sich mit dem Gebiet und der Rechtsstellung der Landkreise. Hier wird festgelegt, daß das Gebiet der Landkreisselbstverwaltung mit dem des Landkreises identisch ist. Es gibt demnach in Baden 27 Landkreisselbstverwaltungen. Die Frage nach der Verbandszugehörigkeit der größeren Städte wird im Sinne einer Auskreisung gelöst. Es werden die gleichen Städte zu Stadtkreisen erklärt, die als Stadtkreise im Sinne der DGO gelten. Es sind dies die Städte Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Baden-Baden.

Im zweiten Abschnitt finden sich die Vorschriften über die staatliche Verwaltung des Landkreises. Es wird dort festgestellt, daß sich an der noch bestehenden Zuständigkeit des Landrats als unterer Verwaltungsbehörde in bestimmten Angelegenheiten für den Bezirk der Stadtkreise nichts geändert habe. Diese Zuständigkeit soll jedoch im Erlaßwege durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsminister auf die Oberbürgermeister der Stadtkreise übertragen werden können. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Zeitpunkt hierfür dann gekommen sei, wenn die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Polizeipräsidien und -direktionen gegenüber denen der Oberbürgermeister eine endgültige Regelung erfahren habe.

Der dritte Abschnitt handelt von den Verhältnissen der Landkreisselbstverwaltung im Einzelnen. Hier wird die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltung des Landkreises festge-

legt. Übereinstimmend mit den früheren Rechtsverhältnissen habe die Landkreisselbstverwaltung die ihr obliegenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, insbesondere Anstalten und Einrichtungen für die Gemeinden und Kreiseinwohner ins Leben zu rufen und zu verwalten. Die hiermit zugestandene Universalität des Aufgabenkreises habe ihre Grenze im Aufgabenkreis der Gemeindeverwaltung einerseits und andernseits in den den höheren Verbänden oder Körperschaften vorbehaltenen Aufgaben. In den Aufgabenkreis der Gemeindeverwaltung einzugreifen sei der Landkreisselbstverwaltung im Rahmen der Kompetenz-Kompetenz ausnahmsweise gestattet. Nach § 7 Abs.I könne dies der Landkreis durch Satzung mit Genehmigung des Ministeriums des Innern, wenn die Übernahme einer solchen Aufgabe auf den Kreis für eine einheitliche Versorgung der Gebiete erforderlich sei, um in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise einem Bedürfnis der Einwohner zu genügen oder die Durchführung der Angelegenheit durch den Kreis in einer wirtschaftlich zweckmäßigen Weise die ausschließliche Zuständigkeit bedinge.

Dagegen wurde ein Vorschlag des Finanz- und Wirtschaftsministers vom 14. Febr. 1939[1], die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer Landkreise zur Erledigung besonderer Aufgaben in der neuen Landkreisordnung vorzusehen, vom Minister des Innern unter Hinweis darauf energisch zurückgewiesen, daß es untunlich sei, Hand in Hand mit der Auflösung der Kreise wieder Gebilde zu schaffen, die große Ähnlichkeit mit den aufgelösten Kreisen hätten.

Der Landkreis der Landkreisordnung von 1939 war autonom, d.h. er hatte die Befugnis eigene Satzungen zu erlassen. Der Landkreis hatte sich eine Hauptsatzung zu geben, die der Genehmigung durch die Staatsaufsichtsbehörde bedurfte. Die Kreissatzungen konnten jeden Gegenstand betreffen, soweit nicht Gesetze entgegenstanden.

Der Landkreis wurde durch den Landrat allein und in ausschließlicher Verantwortung verwaltet und vertreten. Er konnte für bestimmte Arbeitsgebiete der Landkreisselbstverwaltung auch andere Beamte oder Angestellte mit seiner Vertretung beauftragen.

---

1. Akten des M.d.I., a.a.O., Heft 2, S. 465.

Die Landkreise unterstanden der Staatsaufsicht, die den Bestimmungen der DGO entsprechend ausgeübt wurde. Aufsichtsbehörde war der Landeskommissär.[1)]

Dem Landrat standen zur Beratung in wichtigen Angelegenheiten sechs bis zehn Kreisräte zur Seite. Diese wurden je zur Hälfte aus den Bürgermeistern der Kreisgemeinden und aus sonstigen kreiseingesessenen Gemeindebürgern vom Kreisleiter der NSDAP im Einvernehmen mit der staatlichen Aufsichtsbehörde berufen. Ihre Stellung sollte nach der Begründung des Gesetzesentwurfes der der Gemeinderäte nach der DGO vergleichbar sein. Tatsächlich hatten diese Kreisräte jedoch eine völlig untergeordnete Bedeutung. Die Landräte verzichteten weitgehend auf ihre beratende Mitwirkung, so daß der damalige Vorsitzende des Deutschen Gemeindetags, Landesdienststelle Baden, sich mit einem Schreiben vom 21. Juni 1943[2)] beschwerdeführend an den Bad. Minister des Innern Pflaumer mit der Bitte um Abstellung dieses Mißstandes wandte. Dieser empfahl schließlich den Landräten durch Erlaß vom 29. Juni 1943[3)] die häufigere Einberufung der Kreisräte, da "gerade in der gegenwärtigen Zeit eine engere Fühlung der Landräte mit ihren Kreisräten erwünscht" sei.

Ferner konnte die Hauptsatzung noch die Bestellung von Beiräten vorsehen. Der Kreisleiter der Staatspartei, der schon durch die Mitwirkung bei der Berufung und der Abberufung der Kreisräte einen erheblichen Einfluß auf die Kreisverwaltung nehmen konnte, erhielt durch sein Recht, an allen Sitzungen des Kreisrats teilzunehmen, eine noch stärkere Stellung.

Die Vorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise lehnten sich eng an die Vorschriften des Gemeinderechts an, indem bestimmt wurde, daß der sechste Teil der DGO, die Rücklagenverordnung, die Gemeindehaushaltsverordnung und die Kassen- und Rechnungsverordnung entsprechende

---

1. Auf diese wollte man auch nach der damaligen Gesetzgebung nicht verzichten, obwohl sich der Charakter dieser Außenstelle des M.d.I. durch den in der Zeit nach 1918 erfolgten Wegfall der Plenarsitzungen, in welchen die Landeskommissäre Sitz und Stimme hatten, verschoben hatte. Außerdem wurden dem Landeskommissär mehr und mehr Aufgaben zugewiesen, die in Preußen z.B. der Regierungspräsident erledigte.
2. Akten des M.d.I., a.a.O., Heft 3.
3. Akten des M.d.I., a.a.O., Heft 3.

Anwendung finden sollten. Wie früher sollte der Kreisaufwand zunächst aus verfügbaren Erträgnissen des Vermögens und der wirtschaftlichen Unternehmungen gedeckt werden. Daneben flossen den Kreisen die Erträgnisse von Steuern teilweise oder völlig zu.[1] Ferner spielten die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen eine gewisse Rolle. Der durch die genannten Einnahmequellen noch nicht gedeckte Kreisaufwand wurde durch Umlagen auf die Kreisgemeinden ausgeglichen.[2] Schließlich wurde noch bestimmt, daß die ausgekreisten Städte, die früher durch ihre Finanzkraft den Kreisen die Erfüllung ihrer Aufgaben sehr erleichtert hatten während einer Übergangszeit von 10 Jahren angemessene Beiträge zu leisten hatten, die den Landkreisen die Erfüllung der auf sie übergegangenen Aufgaben gewährleisten sollten.

Unter den Ausgaben der Kreise bedürfen vor allem die Umlagen einer Erwähnung, die an das Land zur Deckung seines Aufwandes für die Landstraßen I. Ordnung und des Aufwandes für die Wohlfahrtspflege überwiesen wurden.

Im vierten Abschnitt wurde eine Neuerung in der badischen Verwaltungsorganisation insofern eingeführt, als die Kreisräte der Selbstverwaltung zugleich den zur Entschließung in bestimmten staatlichen Verwaltungsangelegenheiten und als Verwaltungsgericht I. Instanz berufenen Bezirksrat beim Landrat bildeten. Allerdings wurde gleichzeitig die Zuständigkeit des Bezirksrats unter Angleichung an andere deutsche Länder stark beschnitten. Er sollte nur noch in Angelegenheiten zuständig sein, in denen nach reichsrechtlicher Vorschrift eine kollegiale Behörde entscheiden mußte,[3] sowie als Verwaltungsgericht I. Stufe nach Maßgabe des Bad. Verwaltungsrechtspflegegesetzes und anderer Gesetze.

Im letzten Abschnitt der Landkreisordnung waren Übergangsvorschriften enthalten. Hauptsächlich befaßten sich diese mit der Auflösung der bisherigen Kreise, mit der Abwicklung ihrer Geschäfte und Übertragung ihres Vermögens auf die Landkreise. Hierbei beschränkte man sich auf die Aufstellung von Richtlinien, während der Vollzug im einzelnen dem Ministerium des Innern überlassen wurde. Dies geschah durch die am gleichen Tage verkündete Durchführungsverordnung zur Landkreisordnung, sowie

---

1. So die Wertzuwachssteuer, Zuschlag zur Grunderwerbssteuer, Jagdsteuer.
2. Für die Umlage galten die in den Reichsgrundsätzen und im Bad. Steuer- und Lastenverteilungsgesetz v. 2). 7. 1938 (GVOBl. S. 77) getroffenen Vorschriften.
3. Wie z.B. in gewerberechtlichen Angelegenheiten.

durch spätere Einzelanordnungen, die auf Grund eingehender Prüfung der Verhältnisse der alten Kreise und der an ihre Stelle tretenden Landkreisselbstverwaltungen ergingen. - Ein weiterer Gegenstand der Schlußbestimmungen waren die Bezirksfürsorgeverbände. Hier wurde bestimmt, daß diese in der Landkreisselbstverwaltung aufgehen sollten. Das Nähere regelte ein ebenfalls gleichzeitig verkündetes Gesetz zur Ausführung der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht.[1] Dort war u.a. vorgesehen, daß die bisher von den Gemeinden in eigener Zuständigkeit besorgte Armenfürsorge auf die Landkreise als Bezirksfürsorgeverbände übergehen und daß die bisher selbständigen Bezirksfürsorgeverbände für die gehobene Fürsorge in den sog. Verbandsfreien Städten[2] in den Landkreisen aufgehen sollten. - Ferner wurde im Schlußabschnitt der neuen Landkreisordnung noch die Neueinteilung der Landkreise von 1936 in einigen Punkten berichtigt.

Die neue Landkreisordnung ist am 29.Juni 1939 formell in Kraft getreten. Gründe der Haushaltswirtschaft sprachen jedoch dafür, daß die Überleitung auf den Beginn des Haushaltsjahres Rücksicht nehme. So enthielt das Gesetz die Ermächtigung für den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzminister die für eine solche Überleitung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Indem von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht wurde, wurde bestimmt, daß die wirtschaftliche und finanzielle Umstellung mit Wirkung vom 1.April 1939 eintrat.

Die Überleitung von den bisherigen Kreisen auf die Landkreise vollzog sich dank der schon eine geraume Zeit vor Inkrafttreten des Gesetzes erfolgten und ins einzelne gehenden sorgfältigen Vorbereitung ohne nennenswerte Reibungen oder Schwierigkeiten.[3] Zur Behebung gewisser Spannungen infolge der sehr sparsam geregelten Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen dem staatlichen Landrat und dem Kreisleiter der NSDAP wurde durch die Reichsanordnung über die Verwaltungsführung in den Landkreisen vom 23.Dez. 1939[4] eine Zuständigkeitsabgrenzung vorgenommen, nach der die Partei durch den Kreisleiter in der Kreisstufe die Aufgabe der "Menschenführung" haben sollte, wogegen

---

1. GVOBl. S. 99.
2. D.s.die Städte mit mehr als 14000 Einwohnern mit Ausnahme der Stadtkreise.
3. Hierauf weist Schoch, Das neue bad.Landkreisrecht,a.a.O., S. 832, besonders hin.
4. RGBl.I, 1940, S. 45.

der Kreisleiter sich jeglichen Eingriffs in die laufende Verwaltungsführung zu enthalten habe.

Bei der Würdigung der Landkreisordnung von 1939 muß zunächst die Tatsache Beachtung finden, daß die jahrzehntelangen Bemühungen um eine Angleichung der bad. Verhältnisse in der Kreisebene an die der übrigen deutschen Länder nun durch die Landkreisordnung von Erfolg gekrönt waren. Die schließliche Herbeiführung der Einheit der Landkreise als untere staatliche Verwaltungsbezirke und als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften muß als Gewinn gewertet werden. Das gleiche gilt von der Einführung der Personalunion der leitenden Beamten von unterer Staats- und Selbstverwaltung, von der ein Präsident des Deutschen Landkreistages gesagt hat:"Diese Doppelstellung des Landrats als Staatsbeamter und als Leiter der Kreisselbstverwaltung ist ein nicht noch genug zu veranschlagender staats- und kommunalpolitischer Gewinn. Sie stellt sich als eine geradezu geniale Lösung dar."

Baden hat diese Personalunion jedoch mit zwei schweren Belastungen eingeführt:

1. war der Landrat nicht mehr der erste politische Beamte des Kreises, wie er es in Wirklichkeit sein sollte, sondern wurde zum Verwaltungsführer herabgewürdigt; der erste politische Beamte war der nationalsozialistische Kreisleiter.
2. Die Staatsallmacht des Nationalsozialismus und der Krieg mit seinen schwerwiegenden Folgen haben es zunächst verhindert, daß die Kreisvorsitzenden der bad.Landkreise konstruktive kommunalpolitische Pläne verwirklichen und reifen lassen konnte.

Der Ausbruch des 2. Weltkrieges stellte die neuen badischen Landkreise bald vor eine große Belastungsprobe. Zunächst war eine allmähliche Vergrößerung des Aufgabenkreises der Landkreisselbstverwaltungen vorgesehen, doch brachten es die Verhältnisse der Kriegsjahre mit sich, daß der Aufgabenkreis sprunghaft zunahm. Umfangreiche Aufgaben brachte die Zwangswirtschaft. Es mußten Ernährungs- und Wirtschaftsämter eingerichtet werden. Dies alles hatte zur Folge, daß der organische Auf- und Ausbau der neuen badischen Landkreisselbstverwaltung nicht so wie geplant schrittweise verwirklicht werden konnte. So mußte die Bewältigung des großen Arbeitsgebietes, das den Kreisen während des Krieges zufiel, eine Bewährung der Kreise

bringen, die einerseits durch die ungeheure Arbeitshäufung erschwert wurde, anderseits aber den Anlaß zu neuen, tatkräftigeren und entschlosseneren Bemühungen gab.

4. Im gleichen Jahr wie die Bad. Landkreisordnung wurde als weiteres Gesetz, das die badischen höheren Kommunalverbände berührte, das Zweckverbandsgesetz als Reichsgesetz am 7. Juni 1939 veröffentlicht.[1)2)] Es führte die kommunalpolitische Gesetzgebung des Reiches weiter.[3)] Waren zunächst im Jahre 1935 die Rechtsverhältnisse der Gemeinden durch die DGO reichseinheitlich geregelt worden, so brachte das Zweckverbandsgesetz die einheitliche Anordnung der Formen und Mittel der zwischengemeindliche Zusammenarbeit im gesamten Reichsgebiet. Neben der Vereinheitlichung hatte das Zweckverbandsgesetz zum Ziel, die zwischengemeindliche Zusammenarbeit weiter auszubauen. Es war beabsichtigt, die Bildung von Zweckverbänden zu erleichtern und den für die Mitgliedschaft in einem Zweckverband möglichen Kreis von Beteiligten zu erweitern. Ferner wollte man das Zustandekommen eines Zweckverbandes auch durch die zwar begrenzte aber verfahrensunbeschwerte Anwendungsmöglichkeit staatlichen Zwanges gegenüber einer widerstrebenden Minderheit fördern. Diese Bemühungen führten schließlich zu der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit der Bildung von Pflichtverbänden, wenn "die Bildung eines Zweckverbandes aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist." Neben dieser grundsätzlichen Frage erlangte besonders die Frage, ob der Führergrundsatz als einzige und ausschließliche Verwaltungsform eines Zweckverbandes vorgeschrieben werden sollte, einige Bedeutung. Schließlich sah man von einer Verwirklichung dieses nationalsozialistischen Verwaltungsgrundsatzes ab, da man sich der Einsicht nicht verschliessen konnte, daß gerade im Zweckverbandsrecht als besonderer Form der Selbstverwaltung eine gemeinsame Verwaltung durch die Verbandsglieder geboten sei. - Neben diese z.T. althergebrachten

---

1. RGBl. I S. 979; zum Zweckverbandsgesetz: Loschelder, Das Zweckverbandsgesetz, RVBl 1939, S. 535.
2. Durchführungsverordnung zum Zweckverbandsgesetz v. 11.6.1940 RGBl.I, S. 876.
3. Bei seiner Ausarbeitung wurden vom Reichsminister des Innern Vertreter der größeren deutschen Länder, die ein ausgeprägtes Zweckverbandsrecht hatten, zur Mitarbeit herangezogen, so besonders Sachsen, Bayern, Württemberg und Baden.

Zweckverbände trat nach dem Zweckverbandsgesetz noch eine Parallelform zum Zweckverband, nämlich die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Hierbei handelte es sich darum, daß einer der Beteiligten die in seinem Bereich anfallende Aufgabe erfüllte und die übrigen vertraglich durch Rechte und Pflichten beteiligte; diese waren von der gesetzlichen Pflicht zur Erfüllung der Aufgabe befreit. Diese neue Zusammenschlußform sowie die Erhaltung der gesetzlichen Möglichkeit der Bildung von Pflichtverbänden waren für das Land Baden neben der gesetzlichen Neuordnung dieses Rechtsgebietes überhaupt die wesentlichsten rechtlichen Folgen des Zweckverbandsgesetzes.

XII. Das Recht der höheren Kommunalverbände in Baden in der Nachkriegszeit.

1. Besatzungsrecht als Grundlage der höheren Kommunalverbände in Baden.
2. Die bad. Gesetzgebung unter dem Vorbehalt der Besatzungsmacht.
3. Die weiteren Arbeiten an der Kreisordnung.

1. Die militärischen Ereignisse des Jahres 1945 brachten in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Großen Drei in Jalta die Aufteilung des verbliebenen deutschen Staatsgebietes in vier Besatzungszonen. Damit war eine Zerschlagung des Landes Baden verbunden, das mit seinem südlichen Landesteil der französischen Besatzungszone zugewiesen wurde, während die nördliche Gebietshälfte zur amerikanischen Besatzungszone kam. Diese faktische Zerschlagung des Landes Baden durch die Besatzung wurde schließlich durch die Proklamation Nr.2 der Militärregierung in Deutschland vom 19. Sept. 1945 rechtlich unterbaut. Durch diese Proklamation wurde das Land Württemberg-Baden geschaffen. Entsprechende Maßnahmen erfolgten auch von Seiten der französischen Militärregierung. Als Versuche zur verwaltungsmässigen Zusammenfassung von Südbaden und Nordbaden scheiterten, konstituierte sich in Freiburg i.Br. eine Landesverwaltung für Südbaden, in der die damaligen Leiter der Zentralverwaltungen zusammen mit leitenden Persönlichkeiten der Post und der Bahn, sowie mit dem "Staatsrat für besondere Aufgaben" die Badische Landesverwaltung bildete.[1] Dies war der Vorläufer der späteren Bad.Landesregierung. Die Regierung des so geschaffenen Landes Baden stellte sich von allem Anfang an auf den Standpunkt, das neu geschaffene Land Baden habe die politische Nachfolge des früheren Landes Baden angetreten. Dies kommt u.a. in einem Schreiben des Präsidenten der Bad. Landesverwaltung v. 2. Nov. 1946 an den Präsidenten der Verfassunggebenden Versammlung von Württemberg - Baden zum Ausdruck, wo es heißt :"... nur die Badische Landesverwaltung in

---

1. Näheres über diese Entwicklung siehe: Verwaltungsaufbau und öffentliches Recht in den Ländern der Franz. Zone, 2. Südbaden, in: DRZ 1946, S.112.

Freiburg besitzt nach der staatsrechtlichen Entwicklung in Baden vor der Geschichte die Legitimation im Namen des badischen Landes und Volkes zu sprechen, solange nicht dem gesamten badischen Volke die Gelegenheit gegeben ist, in freier Abstimmung über sein künftiges Schiksal zu entscheiden." - Im Hinblick darauf, daß der andere badische Landesteil mit einem Teil des früheren Landes Württemberg zusammen ein neues Land bildete, wird man diese häufig bestrittene Auffassung für richtig halten müssen. Trotzdem sei die Entwicklung der übergemeindlichen Selbstverwaltung in Nordbaden an dieser Stelle kurz gestreift.[1)]

Der Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes brachte für die Länder der amerikanischen Besatzungszone die Notwendigkeit mit sich, das seit 1933 unter den leitenden Ideen des Nationalsozialismus durch Ausscheiden sämtlicher demokratischer Prinzipien umgestaltete Kreisverfassungsrecht neu zu formen. Da die Besatzungsmacht bewußt einen Staatsaufbau von unten nach oben durchführte, konnte nicht in der durch Systematik und Rationalisierung gebotenen Weise vorgegangen und zuerst etwa ein allgemeines Landesverwaltungsgesetz geschaffen werden, dem sich dann die Gesetzgebung über die verschiedenartigen Kommunalverbände angeschlossen hätte. So wurde zunächst am 6.2.1946 eine Gemeindeordnung durch Kabinettsbeschluß erlassen,[2)] nachdem zu dieser Zeit ein gesetzgebendes Organ des neuen Landes, der aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Landtag noch nicht vorhanden war. Da der Erlaß dieses Gesetzes drängte und die an sich notwendige Zeit für die Ausarbeitung eines Entwurfs nicht zur Verfügung stand, war die Folge, daß das Gesetz mit vielen, durch die Zeitumstände bedingten Mängeln behaftet war.

Eine sorgsamere Ausarbeitung erfuhr die am 7. März 1946 verkündete Kreisordnung für Württemberg - Baden,[3)] die bis zum Erlaß der neuen Kreisordnung für Baden-Württemberg das für Nordbaden maßgebliche Kreisverfassungsrecht darstellte. Treibert weist darauf hin,[4)] daß diese Kreisordnung bewußt an die württembergische Bezirksordnung von 1906 anknüpfte. So waren

---

1. Eine eingehende Darstellung hat diese Entwicklung durch Treibert in: Das Kreisverfassungsrecht in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone, Bayern, Großhessen, Württemberg - Baden, 1946, gefunden.
2. Reg.Bl., S.55.
3. Reg.Bl., S.45.
4. a.a.O., S.32

diese Kreisverbände noch stärker in ihren kreisangehörigen Gemeinden verankert, als dies nach dem Badischen Verwaltungsgesetz von 1863 in Baden der Fall war. In Art. 4 der Kreisordnung für Württemberg - Baden kommt dies zum Ausdruck, wo es heißt: "Die Kreisverbände pflegen unter eigener Verantwortung die gemeinschaftlichen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden." Die Kreise waren somit als Zweckverbände der ihnen angehörigen Gemeinden zu verstehen. Darüber hinaus bestand für die Kreisverbände die Verpflichtung, einzelne kreisangehörige Gemeinden zu unterstützen, "die infolge von Unglücksfällen oder aus sonstigen Gründen ihre örtlichen Aufgaben nicht zu erfüllen im Stande sind." Besonders diese Bestimmung ging in ihrem Ursprung auf das württembergische Kreisrecht zurück.

Als Programm für die Tätigkeit der Kreise war der Art. 3 Abs.2 der Kreisordnung vorangestellt. Danach waren die Kreisverbände öffentliche Gebietskörperschaften. "Die verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung. Ihr Wirken muß mit den Gesetzen in Einklang stehen." - Damit wurde die Universalität der Selbstverwaltung im Landkreis festgesetzt. Ebenso wurde das Gebiet der Kreise in seinem jeweiligen Bestande geschützt.

Neben den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wurde den Kreisen die Erfüllung einer großen Anzahl von Auftragsangelegenheiten übertragen. Entgegen der badischen Tradition und hier wieder teilweise dem württembergischen Vorbilde, vor allem aber den amerikanischen Auffassungen folgend, hatten sie sämtliche Aufgaben der Staatsverwaltung in der Kreisstufe zu erfüllen, die nicht einer Sonderbehörde ausdrücklich zugewiesen waren.

Organe des Kreisverbandes waren der Kreistag, der Kreisrat und der Landrat. Der Kreistag, das satzungsgebende Organ des Kreisverbandes bestand aus dem Landrat als Vorsitzenden und mindestens zwanzig Kreisabgeordneten, die von den Gemeinden nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zur Einwohnerzahl des Kreises zum Kreistag entsandt wurden. Auch hier kam der Zweckverbandscharakter der württ.-bad. Kreisverbände sehr stark zum Ausdruck. Dieser Eindruck wurde noch dadurch verstärkt, daß die nicht in den Kreistag gewählten Bürgermeister des Kreises mit beratender Stimme an den Kreistagssitzungen teilnahmen. Die Wahldauer wurde in der Kreisordnung auf 6 Jahre festgesetzt, jedoch galten die ersten Kreistage auf Grund der Kreiswahl-

ordnung vom 7. März 1946[1] nur für zwei Jahre gewählt. Auf Grund des Gesetzes über die Neuwahl der Gemeinderäte und Bürgermeister, Kreistage und Landräte vom 23. Okt. 1947[2] fanden am 7. Dez. 1947 allgemeine Kommunalwahlen statt; die so neu gebildeten Kreistage wählten alsdann die Landräte.

Dem Kreisverband wurde die Kompetenz-Kompetenz zuerkannt. So konnten gem. Art. 7 Kreisordnung die Kreisverbände einzelne den Gemeinden obliegende Verpflichtungen für sämtliche Gemeinden des Kreises mit qualifizierter Mehrheit im Kreistag und mit Zustimmung der Staatsaufsichtsbehörde übernehmen.

Die Staatsaufsicht wurde vom Ministerium des Innern ausgeübt.[3]

Der Kreisrat, das kollegiale Verwaltungsorgan des Kreises war für sämtliche Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten zuständig, soweit diese nicht dem Kreistag vorbehalten waren. Er bestand aus mindestens 6 Mitgliedern und aus jeweils ebensovielen Stellvertretern. Sie wurden aus den Mitgliedern des Kreistages in geheimer Abstimmung gewählt. Die Bestimmung, daß unter ihnen Vertreter der verschiedenen Stände und Interessengruppen vertreten sein sollten, ging nachweislich ebenfalls auf die württ. Bezirksordnung von 1906 zurück. Den Vorsitz führte der Landrat mit vollem Stimmrecht.

Der Landrat war der leitende Beamte des Kreisverbandes. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zur badischen Verwaltungspraxis wurde er - auf besonderen Wunsch der amerikanischen Besatzungsmacht - vom Kreistag gewählt. Neben den Aufgaben der Selbstverwaltung nahm der Landrat die umfangreichen staatlichen Aufsichten unter Mitwirkung von Staatsbeamten wahr. Ein besonderes staatliches Landratsamt war neben dem kommunalisierten Landrat nicht mehr ausgebildet. Diese Tatsache erfährt auch dadurch keine Einschränkung, daß dem Landrat als Stellvertreter und zur Bearbeitung der staatlichen Verwaltungsgeschäfte durch das Ministerium des Innern ein staatlicher Beamter mit einer qualifizierten Ausbildung beigeordnet war.

---

1. Reg.Bl. Württ.-Bad. S.51.
2. Reg.Bl. Württ.-Bad. S.102.
3. Nach 1945 traten die Landeskommissäre in Nordbaden nicht mehr in Erscheinung.

Der Kreisverband hatte eigene Finanzhoheit. Die durch die Haushaltssatzung des Kreisverbandes festgelegte Kreisumlage bedurfte der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Finanzverwaltung lag in den Händen des Kreispflegers, der bis dahin ohne Vorbild in einer deutschen Kreisordnung gewesen ist. Die Entlastung der Verwaltungsorgane des Kreisverbandes hinsichtlich der Jahresrechnung beschloß nicht der Kreistag, sondern das Ministerium des Innern als Aufsichtsbehörde.

Eine Ergänzung der in der Kreisordnung enthaltenen Bestimmungen über das Selbstverwaltungsrecht der Kreisverbände brachte schließlich die Verfassung für Württemberg-Baden vom 28.Nov. 1946[1] in ihrem Art. 98. In Abs. 1 heißt es: "Die Gemeinden, Gemeindeverbände, Gebietskörperschaften und Zweckverbände haben das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze." Ferner bestimmte Abs. 3: "Die Landräte ... werden durch örtliche Wahlen bestimmt. Die Vertretungen der Kreise und Gemeinden werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durch das Volk gewählt."

Wie im Lande Baden, so war auch in Württemberg-Baden die Entwicklung der Verwaltungsorganisation in den Jahren nach dem Kriege durch die Erwartung bestimmt, daß die durch die Besatzung bestimmte Aufteilung der alten Länder Baden und Württemberg durch eine neue, sinnvolle Gliederung ersetzt werde. Diese Erwartung ließ eine durchgreifende Verwaltungsreform so lange als untunlich erscheinen, als die Neugliederung nicht durchgeführt war. So wurden in Württemberg-Baden keine weiteren Maßnahmen von Bedeutung getroffen, die die Verwaltungsorganisation im Landesteil Nordbaden einschneidend geformt hätten. Insbesondere blieb das Recht der badischen Zweckverbände mit Ausnahme der diesbezüglichen Verfassungsvorschriften durch die württ.-bad. Gesetzgebung unberührt.

Die Organisation der übergemeindlichen Selbstverwaltung ging in dem neu geschaffenen Lande Baden einen eigenen Weg. Der militärische Zusammenbruch des Jahres 1945 war infolge der damit verbundenen Beendigung des nationalsozialistischen Regimes nicht ohne Bedeutung für die Entwicklung der badischen Kommunalverbände. Insbesondere mußte gleichzeitig mit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes die Anwendung der Rechtssätze ausgeschlossen sein, die typisch nationalsozialistischen Ursprungs waren oder die typisch nationalsozialisti-

---

1. Reg.Bl. Württ.-Bad. S. 277.

sche Ziele verfolgten. Als solche kamen bei den badischen höheren Kommunalverbänden im wesentlichen nur gewisse Bestimmungen der Kreisordnung von 1939 in Frage, da sich die übrige einschlägige Gesetzgebung der Zeit von 1933 bis 1945 nur mit weitgehend unpolitischen Fragen territorialer Natur sowie mit Organisationsfragen befaßte. Bei diesen Bestimmungen der Landkreisordnung von 1939, die nach dem militärischen Zusammenbruch keine Anwendung mehr finden konnten, handelt es sich vor allem um solche, die den Führergrundsatz verwirklichten. Im übrigen wurde an den Rechtsgrundlagen der höheren Kommunalverbände in Baden zunächst nichts geändert. Insbesondere blieben die auf die Bezirks- und Zweckverbände bezüglichen Vorschriften unberührt. Den ersten Eingriff brachte die Militärregierungsverordnung Nr. 60 vom 2. Sept. 1946[1]. Hierin bestimmte die franz. Militärregierung die Wiedereinführung der Institution der Kreisversammlung. Unter Anlehnung an die Kreisordnung von 1923 und an die Kreiswahlordnung von 1926, aber auch unter teilweiser Verwendung der durch die Kreisordnung von 1939 eingeführten Reformen wurde für jeden Kreis die Kreisversammlung neu geschaffen. Im einzelnen war vorgesehen: die Zahl der Mitglieder der Kreisversammlung bestimmt sich nach der Einwohnerzahl des Kreises. -Vorsitzender der Kreisversammlung ist der Landrat. Durch diese Bestimmung wurde gewährleistet, daß die personelle Verbindung von Kreisvorsitzendem und Leiter der unteren Staatsverwaltungsbehörde, worum jahrzehntelang in Baden gekämpft worden war, auch in Zukunft erhalten bleiben sollte. Der Landrat hatte kein Stimmrecht in der Kreisversammlung. Diese trat in zwei ordentlichen Sitzungsperioden zusammen. Auch außerhalb der ordentlichen Sitzungsperiode konnte die Kreisversammlung vom Landrat zu einer außerordentlichen Sitzung einberufen werden, sei es auf Entschließung des Landrats oder auf Antrag der Hälfte der Mitglieder. Die Kreisversammlung wählte aus ihrer Mitte

---

1. Amtsblatt der Landesverwaltung Baden 1946, S. 97; wie diese Militärregierungsverordnung zustande gekommen ist, konnte an Hand des zur Verfügung stehenden Materials nicht geklärt werden. Insbesondere konnte nicht geklärt werden, ob und ggf. inwieweit deutsche Stellen beratend mitgewirkt haben.

für die Dauer ihrer Amtsperiode einen Kreisversammlungsausschuß. Dieser Ausschuß hatte monatlich einmal unter Vorsitz des Landrats zusammenzutreten. Gegenstand der Beschlußfassung des Kreisausschusses waren sämtliche Angelegenheiten, für die er von der Kreisversammlung eine besondere Vollmacht erhielt, desgl. Angelegenheiten, die zwar wegen äußerster Dringlichkeit keinen Aufschub bis zur nächstenordentlichen Sitzungsperiode vertrugen, andererseits aber ihrer Bedeutung nach die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzungsperiode nicht rechtfertigten.

Im zweiten Teil der Militärregierungsverordnung Nr. 60 wurden Bestimmungen über die Wahl der Kreisversammlungsmitglieder getroffen.

Von allergrößter Bedeutung auch für die Zukunft war schließlich die Bestimmung des Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 60, wonach zusammenhängende Stadt- und Landkreise nur eine gemeinsame Kreisversammlung haben sollten. Hierdurch wurde die 1939 vollzogene Auskreisung der großen Städte faktisch wieder rückgängig gemacht; später durfte somit davon ausgegangen werden, daß die selbständigen Stadtkreise zu existieren aufgehört hatten.

Obwohl zunächst keine dringende Notwendigkeit einer weiteren Neuordnung des Rechts der bad.höheren Kommunalverbände bestand, wurde auf Veranlassung der Militärregierung die Landkreisordnung von 1939 unter Einarbeitung der Militärregierungsverordnung Nr. 60 und weiterer von der Militärregierung übergebener Vollzugsbestimmungen neu gefaßt. Dieser Entwurf einer Kreisordnung wurde Anfang März 1947 der franz.Militärregierung vorgelegt.

In diesem Entwurf wurden die entsprechenden Bestimmungen der Bad.Gemeindeordnung v. 21. März 1947[1] für anwendbar erklärt, soweit sie Regelungen betrafen, die auch für die Kreise von Bedeutung waren. Kreisfreie Städte waren nicht vorgesehen. Wie nach der Militärregierungsverordnung Nr. 60 sollte der Landrat Vorsitzender der Kreisversammlung und des Kreisversammlungsausschusses sein. Im übrigen hielt sich dieser Entwurf eng an die Landkreisordnung von 1939. Als Besonderheit wurde infolge der sich damals wieder entfachenden Diskussion über die Bildung von Großkreisen in § 40 des Entwurfs die seinerzeit bei der Beratung über die Landkreisordnung von 1939 abgelehnte

---

1. GVOBl. S. 55

Bestimmung aufgenommen, daß sich zwei oder mehrere Kreise durch Vermittlung der zuständigen Landräte über Angelegenheiten verständigen könnten, die zu ihrem Aufgabenbereich gehören und die gemeinsamen Interessen dieser Kreise berühren. Gegebenenfalls sollte eine besondere Versammlung geschaffen werden, in der jeder Kreis durch den Kreisversammlungsausschuß vertreten sein sollte. - Schließlich wurde hinsichtlich der Staatsaufsicht bestimmt, daß diese durch den Minister des Innern erfolgen sollte.[1)]

Dieser Entwurf wurde durch Verfügung des Ministeriums des Innern vom 16. Juni 1947 den Kreisverwaltungen, den Stadtverwaltungen, dem Bad. Gemeindeprüfungsamt in Freiburg i.Br., sowie den vier größten politischen Parteien zur Stellungnahme übersandt. Solche Stellungnahmen sind dann in der Folgezeit auch beim Ministerium des Innern eingegangen.[2)] Von besonderem Interesse ist die Ansicht der Demokratischen Partei, die in einem Artikel des MdL Menges in der Parteizeitung "Das Neue Baden" vom 19. Sept.1947 zum Ausdruck gebracht wurde. Menges verlangte hier mit Nachdruck die Schaffung von leistungsfähigen Gebietskörperschaften, die ein umfassendes Tätigkeitsgebiet haben und nur in sehr geringem Umfange der Staatsaufsicht

---

1. Die Landeskommissäre, die früher die Staatsaufsicht wahrgenommen hatten, bestanden als staatliche Behörde nach dem Krieg vorläufig weiter. Ein Interesse an ihrem Weiterbestand war jedoch nicht mehr vorhanden, da die Gründe, die 1863 zu ihrer Einführung geführt hatten, weggefallen waren. Bei der geringen Größe, die das Land Baden nach 1945 hatte, war es nicht mehr erforderlich, daß Regierungsmitglieder zur Überprüfung der Verwaltung auf Außenstellen tätig sein mußten. So wurden schließlich die Dienstgeschäfte des Landeskommissärs in Freiburg im Jahre 1946, die des Landeskommissärs in Konstanz im Jahre 1947 auf Weisung der franz. Militärregierung vom Bad. Ministerium des Innern übernommen. Die Stellen dieser Landeskommissäre wurden später nicht mehr besetzt. Die Stelle eines Landeskommissärs für den zum Lande Baden gehörenden Teil des ehemaligen Landeskommissärbezirks Karlsruhe war überhaupt nie besetzt. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Landeskommissäre in Baden wurden jedoch nie aufgehoben. Es bestand vielmehr die Absicht, im Zuge der für den Fall der Wiederherstellung des alten Landes Baden geplanten Verwaltungsreform die Landeskommissärbezirke wiederzuerrichten.

2. Hierzu: Beilagenheft zu Akten des M.I., Normalia, Kreisorganisation, Kreisordnung, Vollzugsberichte auf Rundverfügung v.16.6.1947, Nr. 11 1o4.

unterstehen sollten. Er verlangte damit eine Stärkung der übergemeindlichen Selbstverwaltung. Er schreibt: "Eine freie Selbstverwaltung kann sich nur entfalten, wenn ihre Geschäfte von einer unabhängigen, nur vom Vertrauen der Bevölkerung getragenen Persönlichkeit geleitet werden, die sich nicht nach den Weisungen vorgesetzter Dienstbehörden zu richten hat, sondern lediglich den gewählten Vertretungen des Kreises verantwortlich ist, an deren Beschlüsse sie sich nur zu halten hat. Dem Staat kann demgegenüber mit seinem Beamten nur das Recht der Überwachung zugestanden werden, damit sich die Tätigkeit der Kreise im Rahmen der allgemeinen Staatsverwaltung hält."

Diese Ansicht, die Menges später immer wieder als Vorsitzender des Verbandes Badischer Gemeinden vorgetragen hat, traf naturgemäß im Ministerium des Innern auf wenig Gegenliebe. Eine Wiederherstellung der alten badischen Großkreise mit gewählten Kreisvorsitzenden mußte schon aus Gründen der Einheitlichkeit, um die jahrzehntelang in Baden gekämpft worden war, als aussichtslos erscheinen, wenn andererseits auch nicht verkannt werden darf, daß vor Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes und auch später infolge des föderalistischen Staatsaufbaues der Bundesrepublik Deutschland eine bundeseinheitliche Organisation der Kreisinstanz nicht so dringlich war wie in der Zeit vor 1945.

Auch die Militärregierung brachte Wünsche vor, die jedoch zunächst nur Formulierungsfragen betrafen.

Die Zuleitung des Kreisordnungsentwurfes an die Kreisverwaltungen, Stadtverwaltungen u.a. hatte zur Folge, daß die Landtagsfraktion der Bad.Christlich Sozialen Volkspartei am 6.Sept. 1947 durch ihren Fraktionsvorsitzenden, Oberbürgermeister Dr. Hoffmann, eine förmliche Anfrage an die Regierung richtete. Darin wurde die Regierung ersucht, in dem Kreisordnungsentwurf die Stadtkreise aus den Landkreisen wieder herauszunehmen. In einer ersten Stellungnahme vom 1.10.1947 führte das Ministerium des Innern hierzu aus, daß der Wunsch der früheren Stadtkreise nach Selbständigkeit bekannt sei. Das Ministerium des Innern wies jedoch darauf hin, daß der vorliegende Gesetzesentwurf nur das Kreisrecht, das durch das Weiterbestehen der Landkreisordnung von 1939 neben der Verordnung Nr. 60 unübersichtlich geworden sei, zusammenfassen wolle, ohne grundsätzliche Änderungen vorzunehmen. Über den Antrag der BCSV wolle

die Regierung jedoch im Zusammenhang mit der Gesamtberatung des Entwurfs Beschluß fassen. - Auch die franz. Militärregierung nahm durch Schreiben vom 31.Okt.1947 an die Bad. Landesregierung zu dieser Einzelfrage Stellung. Unter Hinweis darauf, daß die Verordnung Nr. 60 immer noch in Kraft sei, brachte sie zum Ausdruck, daß sie eine Stellungnahme der Bad.Regierung ggf. im Sinne dieser Verordnung wünschte.

In der Zwischenzeit war durch die Bad. Verfassung vom 19.Mai 1947[1] das Recht auf gemeindliche und übergemeindliche Selbstverwaltung durch Art. 98 mit Verfassungswirkung anerkannt worden. Im Art. 98 Abs. II heißt es: "Die Gemeinden, Gemeindeverbände, Kreise und Zweckverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze." Ferner wurde bestimmt: "Vor der gesetzlichen Regelung der sie berührenden allgemeinen Fragen sind sie zu hören." Als Einzelfrage des Organisationsrechts der Selbstverwaltung wurde schließlich in Abs. III noch die Frage der Auftragsangelegenheiten geregelt: "Das Land kann den Gemeinden und Kreisen staatliche Aufgaben zur auftragsweisen Erledigung übertragen. Eine finanzielle Mehrbelastung darf nicht eintreten." - Die weitere Arbeit an der Ausgestaltung der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung hatte sich an diese verfassungsrechtlichen Schranken zu halten.[2]

2. Es waren besonders zwei Momente, die sich in der Nachkriegszeit lähmend auf eine freie Entfaltung der Arbeiten an der Weiterentwicklung der badischen übergemeindlichen Selbstverwaltung legten. Zum einen war es die z.T. unvermeidbare unmittelbare Einwirkung der Besatzungsmacht, zum anderen war es die Tatsache, daß die Gesetzgebung des Landes Baden nach 1945 immer unter dem Zeichen des Provisoriums stand: die Aufteilung des früheren Landes Baden in zwei wirtschaftlich so verschiedene Landesteile zwang besonders in Südbaden die politische Führung immer wieder zu Versuchen, dieser unnatür-

---

1. GVOBl. S. 129.
2. Die erwähnte offizielle Verständigung der zuständigen Behörden und Verbände trug der Vorschrift des Art. 94. Abs. II Rechnung.

lichen Zustand möglichst rasch wieder zu beheben. Diese Bemühungen blieben nicht ohne Auswirkungen auf die Gesetzgebung. Im Hinblick auf die angestrebte Wiedervereinigung von Süd- und Nordbaden suchte man zu vermeiden, was der Rechtseinheit des früheren Landes Baden hätte schaden können. Unter diesem Gesichtspunkt wird es verständlich, daß das Bad. Ministerium des Innern und die Bad. Landesregierung hinsichtlich der Landkreise keine endgültige, sondern nur eine provisorische Lösung der schwebenden Fragen anstrebten. Es mag an die Jahreswende 1947/48 gewesen sein, als man im Hinblick auf die zu erwartende Änderung der Landesgrenzen im südwestdeutschen Raum in Regierungskreisen zu der Auffassung gelangte, von dem Erlaß einer neuen Kreisordnung solle bis dahin Abstand genommen werden.

So befaßte sich die Bad. Landesregierung mit dem erwähnten Entwurf einer Kreisordnung zunächst nicht weiter. Da Änderungen der Bad. Gemeindeordnung von 1947 erwartet wurden, wurde formell bekanntgegeben, daß die Beschlußfassung über die Kreisorganisation solange zurückgestellt werde, bis die neue Kreisordnung auf die künftige Fassung der Gemeindeordnung abgestimmt werden könne.

Dieses Zuwarten widersprach jedoch den Plänen und Absichten der franz. Militärregierung. So verlangte diese Ende Januar 1948 ausdrücklich, daß der Gesetzesentwurf über die Kreisordnung baldmöglichst dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt werden möge. Ausweislich einer Aktennotiz vom 6. Febr. 1948[1] hat der Vertreter der Militärregierung, Präfekt Dr. Daty zum Ausdruck gebracht, daß die Militärregierung eine weitere Verschleppung der Verabschiedung der Kreisordnung als unfreundlichen Akt der Bad. Regierung gegenüber der Militärregierung betrachten werde. Als die Militärregierung in einem weiteren Schreiben vom 26. Febr. 1948 an den Staatspräsidenten Wohleb erneut den lebhaften Wunsch nach Verabschiedung der Kreisordnung durch den Bad. Landtag äußerte, legte der Minister des Innern Dr. Schühly erneut den nunmehr begründeten Entwurf der Kreisordnung der Landesregierung zur Beschlußfassung vor. In der Begründung wurden wiederholt die leitenden Ideen, die zu

---

1. Akten des M.d.I., Normalia, Kreisorganisation, Kreisordnung, 1946 - 1948.

dem Entwurf geführt hatten, aufgeführt. Der Entwurf stelle lediglich den Versuch dar, das geltende Recht zusammenzufassen und übersichtlich zu machen. Eine grundsätzliche Änderung der damals bestehenden Regelung der Landkreisselbstverwaltung beabsichtigte er jedoch noch nicht. Eine solche müsse der späteren Initiative des Landtags überlassen bleiben.

Die Vorlage des Kreisordnungsentwurfs war dann Gegenstand der 94. Kabinettsitzung vom 20. März 1948. Über den Entwurf selbst wurde nicht debattiert, da die Regierung an ihrer bereits früher gebildeten Ansicht festhielt und sich darüber klar war, daß der Entwurf ja nur auf den ausdrücklichen und wiederholten Wunsch der Militärregierung auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung gesetzt worden war. Man kam jedoch überein, daß die Regierungsmitglieder als Landtagsabgeordnete den Entwurf ablehnen sollten. Auch die Vorlage beim Landtag sollte nur unter Hinweis auf den diesbezüglichen ausdrücklichen Wunsch der Militärregierung erfolgen.

Die Gründe, die zu dieser negativen Haltung der Badischen Landesregierung geführt haben, sind schon dargelegt worden. Hinzu kam schließlich noch die Überzeugung, daß der Entwurf, der aus so verschiedenen Strukturelementen wie der Landkreisordnung von 1939 und der Militärregierungsverordnung Nr. 60 zusammengesetzt war, nie zu einem abgerundeten Ganzen hätte werden können.

Einen weiteren Impuls erfuhr die Diskussion über das zukünftige badische Kreisrecht durch einen von der Demokratischen Partei beim Landtag eingereichten Kreisordnungsentwurf.[1] In diesem Entwurf wurden unter Ignorierung der 1939 erlassenen Landkreisordnung die Kreisordnung von 1923 besonders im Hinblick auf den Aufbau und auf die Zahl der Kreisorgane sowie die neue Gemeindeordnung hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung zum Vorbild genommen. Der Entwurf sah eine neue räumliche Organisation der übergemeindlichen Selbstverwaltungsverbände in nur 7 Landkreise vor. Die überörtlichen Selbstverwaltungseinrichtungen sollten von den Staatsverwaltungsbezirken- und -behörden völlig getrennt werden, wie dies von 1863 bis 1939 der Fall gewesen war. Die Begründung zu dem Entwurf bringt zum Ausdruck, daß sich diese Verwaltungsorganisation in Baden glänzend bewährt

---

1) Der Entwurf ging als Antrag Nr. 79 am 22.1.1948 beim Bad. Landtag ein.

habe und daß lediglich die Absicht, nicht nur alle Staats- sondern auch alle Selbstverwaltungseinrichtungen unter die Befehlsgewalt der Machthaber des Dritten Reiches zu bringen und sie für alle, besonders auch für kriegerische und militärische Zwecke benutzen zu können, Veranlassung zu der Landkreisordnung von 1939 gegeben habe.

Dieser Entwurf wurde dem Ministerium des Innern zugeleitet, wo er bei der weiteren Arbeit an der Kreisordnung zur Diskussion gestellt wurde. Diese Arbeit ging so rasch voran, daß die Fertigstellung eines neuen Kreisordnungsentwurfs auf der 26. Kabinettssitzung vom 31. März 1948 in den nächsten Wochen erwartet wurde.

Obwohl man zunächst andere Absichten hegte, gingen die weiteren Arbeiten an der neuen Kreisordnung unter enger Anlehnung an die Ordonnanz Nr. 60 vor sich. Als Änderung gegenüber dem bestehenden Zustand sollte besonders die unmittelbare Mitwirkung des Landrats in der Selbstverwaltung als Vorsitzender der Kreisversammlung und des Kreisversammlungsausschusses entfallen. Die von den Landräten bisher ausgeübte Tätigkeit sollte auf von der Kreisversammlung zu wählende Kreisvorsitzende übergehen. Den Landräten sollte jedoch die Staatsaufsicht über die Landkreise zustehen. Ferner war geplant, die Städte Freiburg, Baden-Baden und Konstanz wieder kreisfrei werden zu lassen. - Alle diese Vorschläge zur Änderung des geltenden Kreisrechts waren das Ergebnis einer am 15. April 1948 in Freiburg abgehaltenen Besprechung des Innenministers mit höheren Ministerialbeamten sowie der Mehrzahl der badischen Landräte.

Besonders mit der Entfernung der Landräte aus der Selbstverwaltung sollte eine einschneidende Maßnahme durchgeführt werden, durch die mit den in den übrigen deutschen Ländern bestehenden Verwaltungsorganisationen gebrochen worden wäre, die anderseits den Zustand wieder herbeigeführt hätte, der in der bad. Verwaltungsorganisation bis zum Jahre 1939 bestanden hatte.

Dieser Entwurf wurde am 18. Mai 1948 vom Ministerium des Innern der Militärregierung zur Kenntnisnahme übersandt. Am 1. Juni 1948 befaßte sich die Landesregierung auf ihrer 36. Sitzung mit der neuen Kreisordnung. Unter Einbeziehung der

vorgenommenen Änderungen wurde sie einstimmig beschlossen und der Staatspräsident mit der Vorlage an den Landtag beauftragt. In der dem Kreisordnungsentwurf beigegebenen Begründung wurde noch einmal darauf hingewiesen, daß der augenblickliche Stand der territorialen Entwicklung der Länder und Besatzungszonen eine endgültige Festlegung des Kreisrechts in Baden nicht ratsam erscheinen lassen. Andererseits schien jedoch die Bereinigung des gegenwärtigen Rechtszustandes, insbesondere die formelle Aufhebung der Bad. Landkreisordnung von 1939 und die Überleitung des in der Verordnung Nr. 80 enthaltenen Besatzungsrechts in eine deutsche Rechtsgrundlage wünschenswert.

Von besonderer Bedeutung sollte die wesentliche Erweiterung des Aufgabenkreises der Landkreise sein. Hinfort sollte der Kreis nicht mehr als eine Art Zweckverband der Gemeinden des Kreisgebietes anzusprechen sein. Er sollte vielmehr seiner Natur nach eher und besser als eine große Gemeinde begriffen werden, welche sich über dem Kreisgebiet aufbaue und welchem nicht nur das Wohl der kreisangehörigen Gemeinden, sondern hinsichtlich einer ganzen Reihe bedeutender Aufgaben das Wohl der Kreisbevölkerung unmittelbar anvertraut sei. Insoweit hielt man sich an die traditionelle Entwicklung des bad. höheren Kommunalverbände, die seit 1864 eine Tendenz vom Gemeindeverband zur Gebietskörperschaft aufwies.

Im Hinblick darauf, daß die Französische Militärregierung anfangs des Jahres 1948 zugesagt hatte, die Arbeiten an einer Neuordnung des bad. Kreisrechts brächten nicht strikt an das französische Vorbild angelehnt zu sein, wirkte es mehr befremdend, als die Militärregierung am 11. Juni 1948 dem Bad. Staatspräsidenten mitteilte, daß die Kreisordnung erst dann vom Landtag erörtert werden könne, wenn die Militärregierung hierzu ihre Zustimmung erteilt habe, da die Kreisordnung die Demokratisierung betreffe. Die Bad. Regierung durfte mit Recht davon ausgehen, daß die Demokratisierung des Landes schon in den grundlegenden Bestimmungen der Verfassung niedergelegt war und daß infolgedessen ausführende Gesetze der vorherigen Genehmigung der Militärregierung nicht bedurften.

5. Die Folge der Demarche der Militärregierung war, daß sich im Ministerium des Innern die Meinung festigte, bis auf weiteres

den bestehenden Rechtszustand beizuhalten. Man wird nicht fehlgehen, wenn man diese Ansicht mit durch den Umstand als bestimmt hält, daß die Landräte in einer Besprechung vom 16. Sept. 1948 im Gegensatz zu der Ministerialbesprechung vom 15. April 1948 [1] nunmehr übereinstimmend der Auffassung waren, die gegenwärtige badische Regelung hinsichtlich der Fragen der Ernennung oder der Wahl der Landräte sowie der Groß- und Kleinkreise sei beizubehalten. Als die Militärregierung mitteilen ließ, sie wolle gegen ein solches Vorgehen nichts einwenden und es nur für zweckmäßig halte, daß in einer öffentlichen Bekanntmachung auf die noch gültigen Bestimmungen der Ordonnanz Nr. 60 aufmerksam gemacht würde, mußten die Versuche, ein neues Kreisrecht in Baden zu erlassen, zunächst als gescheitert betrachtet werden.

Am 2. Nov. 1948 wurde den Kreisverwaltungen vom Ministerium des Innern in einem Runderlaß[2] mitgeteilt, die Bearbeitung des Entwurfs einer neuen Kreisordnung werde bis auf weiteres zurückgestellt. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, daß Titel II (Art. 12 - 21) der Verordnung Nr. 60 nach dem in der Zwischenzeit erfolgten Inkrafttreten des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung[3] nicht mehr anwendbar sei. Schließlich beschloß die Landesregierung auf ihrer 54. Sitzung vom 21. Okt. 1948, den dem Landtag übermittelten Entwurf einer Kreisordnung zurückzuerbitten. In einem Schreiben an den Präsidenten des Bad. Landtags vom 2. Nov. 1948[4] machte der Staatspräsident jedoch darauf aufmerksam, daß die Arbeiten an der Kreisordnung unter Heranziehung der in einer Anzahl von Ländern erlassenen Kreisordnungen, sowie der Musterkreisordnung des Deutschen Landkreistages[5] vom Ministerium des Innern weitergeführt würden.

---

1. S.o.S. S. 159
2. Runderlaß Nr. 16 690.
3. Landeswahlgesetz v.7.7.1948 (GVOBl. S. 105); Landeswahlordnung v. 8.9.1948 (GVOBl. S. 116).
4. Nr. 9 220.
5. Gemeinsamer Entwurf einer Kreisordnung auf Grund der Beratungen von Vertretern der Länderinnenministerien und der kommunalen Spitzenverbände in Hann. Münden am 10.9.1948; abgedr. in: Material zur Landkreisverfassung, herausgegeben v. Deutschen Landkreistag, 1949.

Die weitgehend divergierenden Ansichten der zuständigen Stellen und der Parteien hinsichtlich der Frage der Größe der neuen Kreise sowie besonders hinsichtlich der Frage der Stellung des Landrats in der Selbstverwaltung ließen indes die Ausarbeitung eines neuen Kreisordnungsentwurfs zunächst nicht zu. Der Bad. Staatspräsident Wohleb, der Abg. Menges und der Abg. Maier drangen auf eine Verklammerung des Gebietes der unteren Staatsverwaltungsbehörden. Darüber hinaus trat der Abg. Menges dafür ein, die Zahl der Kreise in Gesamtbaden auf vier herabzusetzen. Demgegenüber vertraten Kreise der CDU, aber auch eine große Zahl von Verwaltungsfachleuten die Ansicht, daß weder an der räumlichen Gliederung noch an der Stellung des Landrats in der Landkreisselbstverwaltung etwas geändert werden sollte. Diese unterschiedlichen Auffassungen, die uneinheitlich in allen Landtagsfraktionen Anhänger hatten, ermöglichten es zunächst nicht, die Arbeiten an der Kreisordnung abzuschließen. Auf den hierdurch eingetretenen, unbefriedigenden Zustand machte eine Aktennotiz des damaligen Fachbearbeiters, Reg.Rat Dr. Heiterich vom 21. Febr. 1949[1] besonders aufmerksam. Da sich eine Lösung der Fragen der territorialen Neugliederung des deutschen Südwestraumes immer noch nicht abzeichnete, andererseits die franz. Militärregierung weder in Südwürttemberg noch in Rheinland-Pfalz Einwendungen gegen die Verabschiedung einer Kreisordnung bzw. eines Selbstverwaltungsgesetzes erhob, wurde es für nötig gehalten, daß auch in Baden der Landrat als stimmberechtigtes Mitglied den Vorsitz in der Kreisversammlung und im Kreisversammlungsausschuß führe und die laufenden Geschäfte der Kreisverwaltung wahrnehme. Der Fachbearbeiter schlug deshalb vor, mit der CDU Verhandlungen mit dem Ziel aufzunehmen, diese angestrebte Lösung politisch zu vertreten.

In der Folgezeit wurde das Problem der Umgestaltung des Kreisrechts noch einmal sehr dringlich, als nämlich durch die Militärregierungsverordnung Nr. 232 vom 11. Sept. 1949[2] die Verordnung Nr. 60 aufgehoben wurde und damit die Rechtsgrundlage für die Kreisversammlungen weggefallen war. Eine allgemeine Rechtsunsicherheit war die Folge. So wurde im Zusammenhang

---

1. Akten des M.d.I., a.a.O., Heft 3.
2. Journal Officiel, Seite 2132.

hiermit die Ansicht vertreten, daß die durch die Verordnung Nr. 60 aufgehobene Auskreisung der Städte Freiburg, Baden-Baden und Konstanz nunmehr ihrerseits keine Verbindlichkeit mehr hätte und daß die alten Stadtkreise infolgedessen ipso iure neu entstanden seien. Die zuständigen Stellen wollten jedoch eine Änderung der Rechtsstellung der genannten Städte in der Aufhebung der Verordnung Nr. 60 nicht erblicken.

Anläßlich der Beratung des Antrages der Demokratischen Partei - Entwurf einer Kreisordnung[1] - in der Landtagssitzung vom 21. Sept. 1949 erklärte der Staatspräsident, die Regierung werde alsbald eine gesetzliche Neuregelung vorschlagen. Die Ansicht der Landräte über die Kreisreform kam in einer Besprechung vom 10. Okt. 1949 in Hecklingen zum Ausdruck, zu der der Vorsitzende der damals im Entstehen begriffenen Arbeitsgemeinschaft Badischer Landkreise eingeladen hatte. Die Landräte hielten es mit Rücksicht auf die mit einer Reform verbundenen Schwierigkeiten einstimmig für zweckmäßig, zunächst keine neue Kreisordnung zu schaffen, sondern - wie schon früher angestrebt - den derzeit bestehenden Rechtszustand durch ein Übergangsgesetz zu sanktionieren. Hinsichtlich der Großkreise lasse sich heute schon sagen, daß diese keine personellen Einsparungen mit sich brächten. Gegen die Auskreisung der Städte Freiburg, Baden-Baden und Konstanz mit Wirkung vom 1. April 1950 wurden keine grundsätzlichen Einwendungen erhoben. Die Wiedereinführung der Bezirksräte wurde als wünschenswert genannt. Ihre Funktion könnte möglicherweise durch den Kreisausschuß wahrgenommen werden.

Einstimmig hielten die Landräte daran fest, daß sie nach wie vor die Führung der staatlichen und der Kreisverwaltung beibehalten wollten. Ihre Ernennung solle durch den Staat erfolgen. Falls von den politischen Parteien hier eine Änderung gefordert werde, könne die in der Kreisordnung von Württemberg-Hohenzollern am 22. Dezember 1948 in § 4 Abs. IV getroffene Regelung auch in Baden eingeführt werden, wonach der Kreisversammlung

---

1. Es handelte sich um den schon früher erwähnten Entwurf.

das Recht gegeben werden könnte, sich vor der Bestellung und der Abberufung des Landrats zu äußern. - Schließlich wurde noch die Ausarbeitung einer Denkschrift angekündigt, die zu allen Fragen einer neuen Kreisordnung Stellung nehmen sollte.

Diese Denkschrift über die Organisation der Landkreise wurde am 10. Nov. 1949 veröffentlicht.[1] Ausgehend von den in der Landrätebesprechung vom 10. Okt. 1949 gewonnenen Überzeugungen ging die Denkschrift zunächst auf die Frage der Groß- oder Kleinkreise ein. Aus der Überlegung heraus, daß die den Kreisen in den letzten Jahren auferlegten Aufgaben der Bezirksfürsorgeverbände, der Ernährungsämter, Requisitionsämter, der Ämter für Umsiedlung und der Soforthilfeämter nicht auf die Großkreise übertragen werden könnten, mithin neben diesen Großkreisen die Landkreise weiter bestehen müßten, müsse man zur Ablehnung der Großkreise kommen. Bei der Beurteilung der Frage, ob es opportun sei, die Großkreise wieder einzuführen, müsse berücksichtigt werden, daß Baden dann das einzige deutsche Land mit Großkreisen sei. Soweit in der Nachkriegszeit neue Kreisordnungen geschaffen worden seien, hätten sich diese alle an die bisherige Kreiseinteilung gehalten. Der Vorwurf, die Verbindung beider Verwaltungen in der Person des Landrats sei nationalsozialistischen Ursprungs, eine Verwirklichung des Führerprinzips, sowie eine Unterjochung der Selbstverwaltung unter die Staatsbürokratie, treffe auf keinen Fall zu. Nachdem alle anderen deutschen Länder längst vor 1933 zu dieser Einheit der staatlichen Verwaltung in der Bezirksinstanz und der Selbstverwaltung gekommen seien, sei die Angleichung Badens eine natürliche und selbstverständliche Entwicklung gewesen.

Hinsichtlich der Frage einer möglichen Verkleinerung der Amtsbezirke kam das Gutachten zu dem Ergebnis, daß ein dringendes Bedürfnis hierfür im allgemeinen nicht bestehe. Außerdem stünde der bei einer eventuellen Wiedererrichtung von Bezirksämtern entstehende finanzielle Mehraufwand in keinem Verhältnis zu den hierdurch erreichbaren Vorteilen. Soweit ein Bedürfnis nach Denzentralisierung der unteren staatlichen Verwaltung

---

1. Die Denkschrift blieb ungedruckt.

bestehe, könne diesem durch die Einrichtung von Amtstagen oder sogar durch Errichtung von Nebenstellen des Landratsamtes abgeholfen werden.

Das Gutachten kam weiter zu der Ansicht, daß die Auskreisung von Städten nicht bedenkenfrei sei. Sollte sie doch erfolgen, so solle sie auf die früheren Stadtkreise Freiburg, Baden-Baden und Konstanz beschränkt bleiben.

Dieses Gutachten war von großer Bedeutung für die weiteren Arbeiten im Ministerium des Innern. In einem weiteren Ministerialentwurf einer Landkreisordnung[1] waren alle Anregungen enthalten, die durch das Gutachten gegeben worden waren.[2] Es bestehen große Ähnlichkeiten zwischen diesem Entwurf und der Bad. Landkreisordnung von 1939, wenn auch nicht verkannt werden darf, daß durch die Wiedereinführung der Vertreterorgane eine grundsätzliche Umgestaltung der Selbstverwaltung vorgenommen wurde.

Auch diesem Entwurf war es nicht beschieden, Gesetz zu werden. Obwohl die Kreisverwaltungen und Landratsämter zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit dringend eine gesetzliche Regelung ihrer Rechtsverhältnisse forderten und diese Forderung im Ministerium des Innern als berechtigt anerkannt worden war, wurde der Kreisordnungsentwurf im Landtag nicht mehr beraten. Die Arbeiten des Ministeriums wurden schließlich mit Rücksicht auf die bevorstehende Neugliederung des südwestdeutschen Raumes endgültig zurückgestellt.

Nur einmal noch hat der Bad. Landtag in seiner Sitzung vom 25. Mai 1950 in der Erkenntnis der Notwendigkeit eines neuen Kreisrechts die Initiative ergriffen, indem er die Regierung ersuchte, alsbald eine Neugliederung des staatlichen Verwaltungsaufbaues mit dem Ziel zu überprüfen,

1. die aufgehobenen Amtsbezirke dort wieder zu errichten, wo die Interessen und Wünsche der Bevölkerung dieses erforderlich machen, oder bestehende neu abzugrenzen,
2. leistungsstarke Selbstverwaltungskörper durch Zusammenfassung mehrerer Landratsämter herzustellen.

---

1. Der Entwurf ist ohne Datum.
2. So war vorgesehen, die genannten drei Städte kreisfrei zu machen.

Das Ministerium des Innern nahm hierzu in einer Denkschrift Stellung, die der Landesregierung zur Prüfung und Beschlußfassung vorgelegt wurde. Diese Denkschrift, deren Ergebnisse am besten durch die Darstellung des damaligen Regierungsdirektors im Bad. Ministerium des Innern, Hans Schneider, in einem Beitrag in "Die Selbstverwaltung" wiedergegeben wird[1], hielt eine solche Entwicklung wie sie in dem Initiativantrag des Bad.Landtags angestrebt wurde, für verfehlt. Nur die Beibehaltung der derzeitigen, räumlichen und organisatorischen Verbindung der kreiskommunalen und staatlichen Verwaltung unter Leitung eines Landrats, der vom Staat unter Mitwirkung des Kreises ernannt werde, gewährleiste den einfachen Aufbau und die klare Aufgabenverteilung, den Grundsätzen einer im Interesse der Bevölkerung arbeitenden Kreisverwaltung entsprechend. - Zu einer Verwirklichung dieser Grundsätze ist es - wie schon erwähnt - indes nicht mehr gekommen.

Dagegen wurde noch durch Beschluß der Bad.Landesregierung vom 23. Jan. 1950 eine Anregung der Praxis verwirklicht, wonach die auch noch unter der Kreisordnung von 1939 in gewissem Umfang beibehaltene Mitwirkung von Kreisräten als Bezirksräte[2] bei gewissen Entscheidungen des Landrats wieder belebt wurde. In diesem Beschluß wurde den Landratsämtern empfohlen, die Kreisausschüsse als beratendes Organ grundsätzlich in allen Fällen zuzuziehen, in denen früher die Bezirksräte tätig gewesen waren mit Ausnahme der den Bezirksräten früher zugestandenen Verwaltungsgerichtsbarkeit, für die jetzt die Verwaltungsgerichte zuständig waren.

Mit dieser Empfehlung wurde die letzte Maßnahme getroffen, die größere Bedeutung für die Entwicklung der höheren Kommunalverbände in Baden hatte. Neben den Bemühungen um den Erlaß einer neuen Kreisordnung wurde eine Neugestaltung anderer übergemeindlicher Selbstverwaltungsverbände nach dem Kriege nicht mehr angestrebt. Dieses Problem - etwa die Neugestaltung des Zweckverbandswesens, aber auch die Bildung von echten Provinzialverbänden - war in Baden in den Nachkriegsjahren nicht mehr aktuell geworden.

---

1. Schneider, Badisches Kreisrecht, a.a.O., 1951, S.53.
2. Siehe oben S. 142.

Die politischen Verhältnisse im südwestdeutschen Raum hatten die Errichtung des Südweststaates zur Folge. Mit der Bekanntmachung des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg über die Bildung der Vorläufigen Regierung v. 25. April 1952[1] wurden die Bundesländer Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem Bundesland vereinigt.[2] Der Gesetzgeber des so neu gebildeten Landes bemühte sich alsbald um die Organisation und den Aufbau der Verwaltung. Dabei ließ er sich von dem Gedanken leiten, daß das Zusammenwachsen der auf eine verwaltungsgeschichtlich so verschiedene Entwicklung zurückblickenden Landesteile Baden und Württemberg durch einen Aufbau von unten nach oben am besten gewährleistet sei. So wurde zunächst eine Gemeindeordnung für Baden-Württemberg im Landtag verabschiedet[3], der alsbald die Landkreisordnung folgte.[4] Diese Kommunalgesetzgebung fand schließlich ihre Ergänzung und Erweiterung in einem Landesverwaltungsgesetz[5], mit dessen Verabschiedung die Überleitung der früher eigenständigen Verwaltungsorganisationen der ehemaligen Länder zu einem vorläufigen Abschluß gelangt ist.

---

1. GBl. S. 52.
2. Vgl. § 11 des 2. Neugliederungsgesetzes vom 4.5.1951, BGBl. I S. 289.
3. Gemeindeordnung vom 25.7.1955, GBl. S. 129.
4. Landkreisordnung vom 10.10.1955, GBl. S. 207.
5. Landesverwaltungsgesetz vom 7.11.1955, GBl. S. 225.

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 23. Oktober 1929 in Freiburg i.Br als Sohn des Oberlehrers Wilhelm Götz und seiner Ehefrau Emma, geb. Boser geboren. Von Ostern 1936 bis Ostern 1940 besuchte ich die Volksschule in Emmendingen i.Br., von Ostern 1940 bis Juli 1949 das neusprachliche Gymnasium in Emmendingen, nur mit den durch die Kriegsereignisse bedingten Unterbrechungen. Die Reifeprüfung legte ich am 16. Juli 1949 in Emmendingen ab.

Ab Wintersemester 1949/1950 studierte ich an der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft. Am 28. Juli 1953 bestand ich die Erste Juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt des Landes Baden - Württemberg in Freiburg i.Br. Derzeit bin ich Gerichtsreferendar im Vorbereitungsdienst des Landes Baden - Württemberg.